



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 08 de agosto de 2019.

Parecer nº 19/2019 - MP¹

Ref.: Processo: E-07/002.5262/2017

Consulta sobre a situação jurídica de edificações localizadas na Reserva Ecológica da Juatinga (REEJ) e sobre costão rochoso. Residência anterior à data em que o costão rochoso passou a ser considerado área de preservação permanente e também anterior à criação da REEJ. Alegações não comprovadas em relação à construção no entorno da casa. Sugestão pela demolição administrativa para as construções adjacentes.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela SEATO/GEUC sobre análise das provas apresentadas com o fito de demonstrar que a construção de muro de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral no entorno de imóvel localizado na Praia do Engenho, Saco do Mamanguá, no 2º Distrito do Município de Paraty, dentro da Reserva Ecológica da Juatinga foi anterior à data em que o costão rochoso passou a ser considerada área de preservação permanente. O presente processo administrativo trata de pleito de autorização para ligação de energia elétrica no imóvel, formulado pelo Sr. Wagner Vestphal.

Inaugurou o processo em referência o encaminhamento de documentos para abertura de processo administrativo referente ao imóvel de propriedade do Sr. Wagner Vestphal, na localidade Praia do Engenho, Saco do Mamanguá, no 2º Distrito do Município

¹ O presente Parecer contou com a contribuição, na análise jurídica, do residente Vinicius Domingues Maciel.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

de Paraty, dentro da Reserva Ecológica da Juatinga, para análise da viabilidade de ligação de energia elétrica (fls. 05/71).

O Relatório de Vistoria nº 13/2017 (fls.72-74) realizado em 13/05/2016 constata que:

(i) na primeira vistoria, feita em 06/03/2016, a casa estava muito próxima ao costão rochoso, com muros de arrimo visivelmente sobre aterros; (ii) em 2011, a administração da Reserva Ecológica Estadual da Juatinga (REEJ) solicitou a entrega de documentação com vistas à comprovação do ano de construção das dez casas do condomínio e o Sr. Wagner não apresentou nenhuma documentação; (iii) não foi apresentado nenhum documento para fins de regularidade ambiental – para a construção da casa - não houve, portanto, licença da FEEMA ou da APA do Cairuçu (unidade de conservação federal instituída em 1983 pelo Decreto 89.242); (iv) conforme a ortofoto de 1987 (fonte: Eletronuclear), é possível identificar a casa em comento – isso quer dizer que, quanto à localização em área de preservação permanente (APP), é possível a regularização da casa; questiona-se ainda acerca das demais estruturas no entorno que não tem comprovado o momento em que foram erigidas (muro de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral); (v) aparentemente, segundo consulta informal feita à DIBAP, o único óbice para a regularização do imóvel seria o regime jurídico referente à APP sendo recomendado solicitar consulta à Procuradoria do INEA para que seja analisada a possibilidade de regularização do imóvel em tela, tendo em vista a ausência de comprovação de quando as estruturas do entorno foram construídas.

Foi realizada consulta a esta Procuradoria com manifestação no Parecer TMD 20/2017 desta Procuradoria com as seguintes conclusões: (i) é recomendado que seja dada ciência ao ICM-Bio da construção no interior da APA de Cairuçu; (ii) no tocante às construções em APP, verifica-se (a) que a casa pode ser regularizada por ter sido construída antes da edição da Constituição do Rio de Janeiro e (b) que deve ser notificado o administrado para que seja apresentada documentação comprobatória da época em que foram erigidas as benfeitorias; e, (c) tendo em vista que a casa foi construída em momento anterior à edição do ato normativo que instituiu o REEJ, a princípio, o imóvel deve ser admitido e regularizado (fls. 77/83).

Em seguida, o interessado foi notificado em 03/07/2017 (fl.88) para apresentar documentação comprobatória da época em que foram erigidas as demais construções junto

R



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

à casa de veraneio. O interessado apresentou cópias de fotos e alegadas datas da sua realização (fls. 90/91).

O processo administrativo foi novamente enviado para esta Procuradoria avaliar as provas juntadas pelo interessado. A Manifestação TMD 08/2017 desta Procuradoria concluiu que os documentos juntados pelo administrado são insuficientes para comprovação da data de construção das benfeitorias. Desse modo, recomendou-se que fossem reunidas outras evidências que possam dar maior grau de certeza quanto à data em que as construções foram erigidas, como documentos públicos ou fotos de satélite (fls. 93/95).

Na sequência o interessado apresentou em 15/03/2018 os seguintes documentos: (i) cópias de diversas contribuições condominiais entre 1986 e 1992; (ii) cópias de algumas guias de pagamento do IPTU referente ao imóvel entre 2000 e 2009 e (fls. 102/116); e (iii) cópias de GRERJs de execuções fiscais.

Em 04/04/2018 manifestação técnica entendeu não ser possível comprovar a data de construção das estruturas edificadas com base nos documentos juntados (fl. 116 verso) e o processo foi enviado para análise da pertinência dos documentos apresentados.

É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Da Inserção da Propriedade em Unidades de Conservação

Imperioso ressaltar o fato de que a propriedade em questão se encontra inserida no interior de duas Unidades de Conservação que se sobrepõem: (i) Reserva Ecológica da Juatinga, gerida pelo INEA e (ii) Área de Proteção Ambiental - APA Cairuçu, gerida pelo ICMBio.

De acordo com o art. 225 da Constituição Federal, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Nos termos do § 1º, inciso III do dispositivo constitucional mencionado, um dos instrumentos para a efetivação do direito constitucional ao meio ambiente hígido e equilibrado é o estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público, que são consideradas as áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais singulares que ensejam sujeição, mediante ato normativo, a um regime jurídico de interesse público que estabelece restrições e utilização sustentável, tendo em vista sua preservação e manutenção de seu equilíbrio.²

Nesta categoria de direitos, seguramente se apresenta como um dos mais importantes o relacionado com a proteção e a promoção de um meio ambiente seguro, justo e saudável, bem jurídico da mais alta estatura, protegido para cada indivíduo, mas também para coletividade.

Portanto, resta evidente a obrigação de o Poder Público em preservar a Unidade de Conservação, na medida dos seus objetivos de criação com a finalidade de cumprimento do disposto no comando constitucional, em especial do art. 225, §1º, III.

As Unidades de Conservação correspondem a um espaço territorial especialmente protegido que é regulado pela Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentando o parágrafo primeiro, incisos I, II, III e VII, do artigo 225 da Constituição Federal³. O art. 2º, inciso I, da lei a define como:

Art. 2º (...) I- unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

² SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 230.

³ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. pag. 907

8



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

A configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação pressupõe: a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objetivo conservacionista; e o regime especial de proteção e administração⁴.

O artigo 22 da mesma Lei reza que as UCs são criadas por ato do Poder Público e Paulo de Bessa Antunes destaca que:

O Constituinte não deixou margem de discricionariedade ao Administrador que, uma vez identificados os espaços dignos de proteção, deve estabelecer a unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção possível ao ambiente, levando em consideração que o bem de valor ambiental pode estar submetido ao regime de direito público ou de direito privado.⁵

A instituição de espaços ambientais especialmente protegidos constitui uma das mais relevantes incumbências do poder público na busca da efetividade do princípio da função social da propriedade em sua dimensão ambiental⁶. O direito de propriedade, na forma assegurada pela Constituição Federal, pressupõe uma necessária relação entre a propriedade e a sociedade (arts. 5º, XXIII e 170, III e IV). Nesse sentido, o prof. José Afonso da Silva:

"Acresce que a função social da propriedade pode fundamentar destinos diversos para os terrenos, determinando a atividade dos respectivos proprietários e o conteúdo de seu direito. Com tal fundamento, é lícito determinar, por exemplo, a inedificabilidade absoluta ou relativa de certos terrenos que, em princípio, seriam edificáveis – e isto sem desapropriação, ainda que possa ocorrer a necessidade de ressarcimento de prejuízos devidamente comprovados. O que se quer, aqui, salientar é que o direito de propriedade privada não pode superpor-se ao preceito constitucional da sua função social, ao ponto de impor a faculdade de edificar onde o interesse público aconselha a inedificabilidade"⁷.

⁴ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. pag. 908.

⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 858.

⁶ DE FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Curso de Direito Ambiental*. 5ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

⁷ DA SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.p. 84.

R



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Cabe ao Poder Público instituir as Unidades de Conservação, bem como estruturá-las para inteiramente a sua implantação, com regulação fundiária, planos de manejo e categorização nos termos do artigo 55 da Lei do SNUC⁸.

No caso em análise, as construções do interessado estão localizadas em área duplamente reputada como de características naturais relevantes, por se inserir em duas unidades de conservação: uma instituída pelo Estado do Rio de Janeiro (Reserva Ecológica Estadual da Juatinga) e outra pela União Federal (APA Cairuçu).

Anteriormente à Lei do SNUC, a instituição da Reserva Ecológica Estadual da Juatinga foi autorizada pela Lei Estadual 1.859, de 1º de outubro de 1991, em especial no seu artigo 2º sendo determinado que seria área não edificante: "a Reserva Ecológica da Juatinga será declarada *non [a]edificandi*, ficando preservadas as áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades nativas de pescadores caiçaras, devendo o Poder Executivo encarregar-se das respectivas regularizações fundiárias"

No mesmo sentido, prevê o Decreto efetiva criação ocorreu pela edição do Decreto Estadual nº 17.981, de 30 de outubro de 1992 que, em seu art. 1º, constituiu os limites de tal Unidade Conservação área não edificante nos seguintes termos:

Art. 1º Fica criada, no Município de Parati, a Reserva Ecológica da Juatinga, de natureza non [a]edificandi, delimitada, de um lado, pelo Saco de Mamanguá, de outro e pela frente, pelo mar aberto e, pelos fundos, por uma linha reta imaginária que, partindo do ponto conhecido como Cachoeira do Cocal (no lado do Canto bravo da Praia do Sono), alcança o local conhecido como Porto do Sono (ao fundo do Mamanguá), ficando, destarte, resguardada a faixa de Marinha.

A APA de Cairuçu, por sua vez, foi criada pelo Decreto Federal 89.242, de 27 de dezembro de 1983, com limites territoriais definidos pelas coordenadas presentes no inciso II do art. 2º da referida norma. Em 2005 foi elaborado o seu plano de manejo, sendo alterado

⁸ Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

[Assinatura]



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

em 2018, conforme Portaria nº 533/2018 do ICMBio e toda a área da Reserva Ecológica da Juatinga está sobreposta à Área de Proteção Ambiental do Cairuçu.

Importante destacar que a REEJ foi criada antes da entrada em vigor da Lei Federal 9.985/2000 e atualmente passa por processo de recategorização, para que possa se amoldar a uma das hipóteses de Unidade de Conservação previstas na referida Lei. Além disso, também não possui plano de manejo próprio.

No caso concreto, as edificações existentes na propriedade podem ser diferenciadas em relação ao marco temporal de suas construções. Há comprovação nos autos, por uma foto datada de 1987 que casa de veraneio foi erguida antes desta data. Contudo, em relação às construções do entorno, não foi possível determinar a data em que foram erigidas.

As informações/datas são fundamentais para a correta fixação do regime jurídico existente à época. Isto porque temos os seguintes cenários:

- A casa já se encontrava comprovadamente construída em 1987 (data da ortofoto de fls.73v), ou seja, antes da criação da REEJ;
- Segundo o afirmado pelo Proprietário, as edificações teriam sido erguidas no ano de 1982, também antes da criação da APA Cairuçu.
- Não foi comprovada a data das construções no entorno da casa, sendo consideradas erguidas após a criação de ambas as Unidades de Conservação.

Desta forma, sabendo que a área é protegida (*non aedificandi*) e que qualquer modificação depende de autorização do órgão competente, no caso em tela a intervenção deve ser repelida por meio de demolição:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO). Ocupação irregular em área de preservação permanente. Dano ambiental. Área não edificante. Demolição. Versa a controvérsia sobre construção irregular na Reserva Ecológica da Juatinga, na Comarca de Paraty, bem como a demolição das construções já realizadas. Conjunto probatório a demonstrar que o apelante promoveu



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

desmatamento em encosta, com o corte de espécies nativas da Mata Atlântica com o fim de construir residência no local. Dano ambiental demonstrado. Sentença mantida. Recurso desprovido.

(APELAÇÃO CÍVEL nº 2009.001.04288 Apelante: ADENÍCIO DOS REMÉDIOS Apelado: ESTADO DO RIO DE JANEIRO Relator: DES. LÚCIA MARIA MIGUEL DA SILVA LIMA)

ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO AMBIENTAL. ÁREA NÃO EDIFICANTE. DEMOLIÇÃO. Versa a controvérsia sobre construção irregular na Reserva Ecológica da Juatinga, na Comarca de Paraty, bem como a demolição das construções já realizadas. Licença ambiental requerida a fl. 16, sendo o pedido indeferido após o regular trâmite do procedimento administrativo. Conjunto probatório a demonstrar que o apelante promoveu desmatamento em encosta, com o corte de espécies nativas da Mata Atlântica com o fim de construir residência no local. Configuração de dano ambiental decorrente da conduta ilícita do réu, ora apelante, que ocupou área de preservação ambiental permanente considerada não edificante. Sentença mantida. Recurso desprovido.

2008.001.13570 - APELACAO - 1ª Ementa DES. MARCO ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 04/06/2008 - VIGESIMA CAMARA CIVEL

Ementa - Indenizatória. Não há que se falar em ilegalidade no atuar da Administração que, com base em mandado judicial oriundo de sentença transitada em julgado nos autos de ação civil pública julgada procedente, efetiva a demolição de construção irregular de área non aedificandi e de proteção ambiental. Possibilidade de exercício imediato do poder de polícia pela Administração, sendo plausível o uso dos meios necessários para demolição das construções irregulares a fim de salvaguardar os interesses da coletividade. Ausência de condições legais impostas para a garantia do direito à indenização pleiteado nestes autos. Inexistindo prova dos danos causados ao meio ambiente e do nexo causal entre estes e a conduta do apelante, não há lugar para sua condenação em arcar com despesas de recuperação do local. Parcial provimento do recurso.

(2008.001.03263 - APELACAO - DES. ROBERTO WIDER - Julgamento: 18/03/2008 - QUINTA CAMARA CIVEL)

Diante do exposto, parece-nos de fato intolerável a permanência das construções do entorno da casa. Além disso, os elementos de informação constantes dos autos parecem indicar haver passivo ambiental na área, cuja obrigação de recuperar demanda imposição.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

2.2. Da Comprovação Quanto ao Tempo de Construção dos Imóveis

Foi anteriormente assinalado por esta Procuradoria que a construção da casa de veraneio do interessado foi realizada antes da norma que passou a considerar a área de preservação permanente e em respeito ao Princípio da Lei do tempo rege o ato (*tempus regit actum*) e ao artigo 24 da LINDB, é possível a sua regularização (Parecer TMD nº 20/2017 desta Procuradoria - fls. 77/83).

O processo em tela foi submetido por duas vezes para análise desta Procuradoria. Na primeira oportunidade, através do Parecer TMD 20/2017 às fls. 77/83, com fundamento no Relatório de Vistoria 13/2017, foi consignado que restou comprovada a construção da casa antes da promulgação da CE-RJ e em respeito ao Princípio da Lei do tempo rege o ato (*tempus regit actum*) e ao artigo 24 da LINDB, considerou possível a sua regularização.

Quanto às demais estruturas (muros de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral), não houve comprovação do período de sua construção. Assim, foi recomendada a notificação do autuado para que fossem apresentadas documentações comprobatórias da época em que foram erigidas as demais construções questionadas.

Na segunda oportunidade em que esta Procuradoria se manifestou, por meio da Manifestação TMD 08/2017, em resposta às fotos juntadas pelo interessado alegadamente comprovando a datação das construções, restou assinalado que "*as fotos podem ser consideradas provas documentais, mas tem baixa força probante no processo administrativo.*" Nessa linha, foi uma vez mais recomendado ao interessado que reunisse "*um conjunto probatório com outras evidências que possam dar maior grau de certeza quanto à data em que as benfeitorias foram erigidas.*"

Nesse sentido, foi o interessado uma vez mais instado a comprovar a data de construção das benfeitorias (fl. 97). Para tanto, juntou cópias de pagamento de contribuições condominiais, guia de carnê de IPTU paga e de GRERJ relacionadas com execução fiscal. Nada obstante, o setor técnico entendeu que tais documentos são incapazes de comprovar a data de construção do muro de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral.

Com razão o setor técnico em sua manifestação. Conforme assinalado na Manifestação TMD 08/2017 desta Procuradoria, seria necessária "a apresentação, por exemplo, de documentos públicos que registrem as benfeitorias construídas, como a



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

autorização para construir emitida pelo ente municipal ou o carnê de IPTU que discrimine toda a área construída." Similarmente, foi apontado que "a utilização de fotos de satélite também pode corroborar na formação de convicção da área técnica deste Instituto.". Ocorre que os documentos juntados não se enquadraram dentro dos requisitos da manifestação.

No caso, as guias de carnê do IPTU do município não descriminam de fato a área do terreno para fins do presente procedimento, haja vista que não diferenciam a casa e as construções no entorno, bem como não servem para demonstrar se as datas de construção dos muros de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral foram anteriores à 05/10/1989. E, quanto aos demais documentos, isto é, as contribuições dominiais e as GRERJ, observa-se que são imprestáveis para fins de prova do requerido na Manifestação TMD 08/2017 desta Procuradoria.

Com efeito, deve-se ressaltar as fotos juntadas em fls. 65/71 também não são aptas a comprovar a data de construção das benfeitorias, tendo em vista que não ostentam datas, foram registradas de longa distância e nem mesmo se consegue visualizar adequadamente as construções. Por sinal, deve ser destacado que em uma das fotos, de fls. 81 verso, informou o interessado que "abaixo, aponta-se a construção do píer, ocorrida em 1989, onde já se observa os muros de arrimo prontos e a casa ainda não reformada", todavia, sem indicar dia ou mês, de modo que nem se poderia saber se anterior ou precedente à Constituição do Estado (assumindo como verdadeira a data informada pelo interessado).

Nesse passo, mostra-se suficientemente claro que não foram reunidas provas pelo interessado da data de construção das benfeitorias.

Em face da incapacidade do interessado em demonstrar a data em que foram erigidas as construções do entorno da casa, cumpre dar prosseguimento ao rito apresentado no Parecer TMD 20/2017 desta Procuradoria.

2.2 – Da Situação Jurídica das Construções no Entorno da Casa Realizadas sobre Costão Rochoso e/ou Praia

Segundo se depreende dos autos, de acordo com o Relatório de Vistoria nº 13/2017 foram realizadas construções, além da casa, como muros de contenção/arrimo, deck, píer e



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

quiosque lateral na área de APP, ilicitude da construção da casa já fora superada por ter sido comprovada que sua construção foi anterior a Lei que instituiu a sua obrigatoriedade. Contudo em relação às construções no entorno, deverá ser aplicada a demolição.

Para o caso deve ser analisada a configuração de situação de demolição administrativa ou judicial à luz do Parecer GC n° 11/2017 que revisou a CI PROC 244/2011. Para tanto, oportuno esclarecer o que se segue.

A demolição administrativa é, em regra, possível nas seguintes hipóteses:

- a) Grande risco para o meio ambiente e/ou terceiros – não só é recomendável, como deve ser feita de forma rápida, justamente para evitar o dano; ou
- b) Inequívoca ilegalidade da construção – a ilegalidade é flagrante, sem necessidade de qualquer constatação ou medição fática ou de solucionar qualquer dúvida jurídica razoável. A demolição é recomendada em nome da efetividade da legislação ambiental, desde que não haja motivos que a impeçam [como nos casos em que a demolição deve ser pela via judicial – ver abaixo]. Incluem-se as hipóteses nas quais a construção já tenha sido objeto de embargo ou interdição pelo Poder Público, tendo sido ignorado ou descumprido pelo infrator.

A demolição administrativa poderá ocorrer não só pelo procedimento ordinário (aplicável às hipóteses elencadas nos itens a e b acima e que deve ser precedido de intimação do interessado), como também pelo procedimento sumário (quando a concessão de qualquer prazo, ainda que exíguo, for efetivamente capaz de causar dano de grande proporção).

A demolição sumária poderá ser realizada quando: (i) diante de uma situação de riscos de grande monta em que não é possível se aguardar o prazo para notificar o interessado; ou (ii) diante de construções em estágios efetivamente iniciais (cercas, ranchos de construção, construções ainda nas fundações etc.) identificadas pela fiscalização em campo e localizadas em áreas não edificantes.

Segundo o Parecer GC n° 11/2017, na hipótese de demolição administrativa pela via ordinária, o relatório de vistoria deverá ser encaminhado ao Diretor competente para decisão. Essa decisão do Diretor deverá ser submetida ao Condir para decisão final. Após deliberação do Condir, o autuado deverá ser notificado para que execute, em prazo não



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

inferior a 48 horas, as obras de desfazimento, sob pena da execução da demolição administrativa.⁹

Portanto, a emissão de notificação ao interessado também deve estar atrelada ao agendamento da demolição administrativa, pela administração, em data imediatamente posterior ao vencimento do prazo concedido. Em caso de descumprimento pelo particular, os custos suportados pela administração para executar a demolição (bem como para eventual retirada de entulho) devem ser ressarcidos à administração pelo autuado.

Vale ressaltar que o interessado poderá apresentar impugnação e recurso administrativo no prazo de 15 dias, com fundamento, por analogia, nos arts. 60 e 61 do Decreto nº 46.619/2019. Contudo, a demolição administrativa pela via ordinária, neste estágio, poderá ser executada independentemente de qualquer prazo ou análise de recurso, o qual não tem efeito suspensivo.

Recebida a defesa (impugnação ou recurso), deverão ser analisados os fundamentos técnicos apresentados e posterior encaminhamento para análise da Procuradoria. Caso se conclua pelo equívoco da Administração, haverá indenização em razão das perdas e danos do interessado.

Já na hipótese de demolição administrativa pelo rito sumário, após vistoria técnica, a demolição deverá ser feita de imediato pela administração, sem a necessidade de notificação prévia ao interessado.

Cabe mencionar, ainda de acordo com o Parecer referido, que a demolição deverá ocorrer na via judicial quando ocorrer qualquer uma das seguintes hipóteses:

- a) Construção utilizada como moradia;
- b) Construção concluída há mais de 10 (dez) anos sem que tenha sido instaurado qualquer procedimento administrativo;
- c) Existência de dúvida razoável acerca da legalidade da construção;
- d) Infração meramente formal com possibilidade de convalidação do ato (ou seja, construção respeitando integralmente o conteúdo material das normas aplicáveis - ocupação máxima, zoneamento etc., mas sem a devida licença ambiental); ou
- e) Existência de prévia licença ambiental.

⁹ Importante destacar que o Parecer GC nº 11/2017 revisou a CI PROC nº 244/2011, concluindo pela desnecessidade de notificar o interessado para que se manifeste *antes da decisão do Condir*, no âmbito dos processos administrativos de demolição que adotam o *rito ordinário*.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Pontua-se, *no entanto*, que mesmo nas hipóteses judiciais arroladas acima, a demolição administrativa será possível, desde que estejam presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) a permanência da construção seja capaz de causar (ou puder causar), por si só, um dano de grande impacto, sendo que, no caso de moradia, apenas um desastre justifica a exceção; e (ii) a dimensão do dano e sua iminência sejam incompatíveis com a opção de buscar o Poder Judiciário.

Levando em conta essas previsões, no último relato da área técnica sobre o caso foram apresentados como fundamentos para a inexistência de impedimentos para a demolição pela via administrativa: (i) tratar-se das construções do entorno da casa como muros de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral, portanto não podendo ser considerado moradia; (ii) construção sem data definida - considerando que houve notificação do interessado pela administração da REEJ sobre as irregularidades em 2011, não decorreram 10 anos sem instauração de procedimento; (iii) não existirem dúvidas sobre a ilegalidade praticada; (iv) construção sobre costão rochoso, não se enquadrando em hipótese de convalidação; e (v) construção do entorno sem licenciamento ambiental.

Portanto, não constatados os impeditivos para a realização da demolição administrativa das construções sob exame, de acordo com o procedimento da demolição ordinária, os autos deverão ser encaminhados para decisão do Diretor, a qual será submetida ao Conselho Diretor – Condir, para decisão final.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

- (i) Restou demonstrado nos autos do presente processo administrativo que a construção da casa de veraneio do interessado foi realizada antes da norma que passou a considerar a área de preservação permanente, bem como antes da criação da REEJ;
- (ii) Quanto às construções no entorno do imóvel (muros de contenção/arrimo, deck, píer e quiosque lateral) foi assinalado tanto no Parecer TMD 20/2017 quanto na Manifestação TMD 08/2017, ambos desta Procuradoria, a



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

necessidade de o interessado comprovar a data de construção como anterior a 05/10/1989;

- (iii) Nada obstante, os documentos juntados pelo interessado, em duas diferentes oportunidades, mostraram-se incapazes de provar a data efetiva de construção das estruturas. Assim, não comprovada a data em que foram erigidas as benfeitorias, estas se encontram em flagrante ilegalidade, estando tais estruturas, portanto, sujeitas a desfazimento por demolição administrativa ordinária;
- (iv) Tendo em vista as especificidades da responsabilidade civil ambiental, deve-se pontuar que o processo administrativo não importa em afastamento de apuração da responsabilidade do interessado para com a devida reparação do meio ambiente degradado pela sua ação, haja vista os elementos indicativos de possível dano ambiental;
- (v) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consulente, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária" (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

É o parecer que submeto à apreciação de V.Sa., s.m.j.

Michelli Pontual

Assessora Jurídica/ ID. Funcional: 51014068
GEDAM / Procuradoria do Inea




GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer n.º 19/2019-MP, que opinou sobre a situação jurídica de construções realizadas na Reserva Ecológica da Juatinga e sobre costão rochoso, constantes do Processo E-07/002.5262/2017.

Devolva-se à **SEATO/GEUC**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 9 de agosto de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea



INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS
SECRETARIA DE POLÍTICA AMBIENTAL

TERMO DE REFERÊNCIA

Atividade: "Monitoramento da Qualidade Ambiental em Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Unidades de Conservação (UC) do Estado de São Paulo".
Objetivo: Avaliar a qualidade ambiental em áreas de proteção ambiental (APA) e unidades de conservação (UC) do Estado de São Paulo, visando a identificação de impactos antrópicos e a implementação de medidas de mitigação e recuperação ambiental.
Justificativa: A realização deste trabalho é necessária para a obtenção de dados e informações que subsidiem a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas de gestão ambiental.

Rio de Janeiro, 10 de março de 2010.

Roberto José de Almeida
Presidente do IBAMA
Presidente do Conselho de Administração