



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, 14 de Janeiro de 2019.

Parecer JC n. 04/2011 – Juliana Chermont Pessoa Lopes

Ref.: Processo n. E-07/504.013/2009

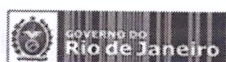
Manifestação da Procuradoria do INEA. Competência. Licenciamento ambiental. Intervenção em Área de preservação permanente (APP). Possibilidade de implementação de estacionamento na Estação Hidroviária Charitas. Consulta sobre a possibilidade de análise do licenciamento por conta de Ação Civil Pública.

Sr. Dr. Procurador, em exercício, do INEA,

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo deflagrado em decorrência do requerimento de Licença Ambiental de Operação pela empresa Barcas S/A para o estabelecimento de estacionamento, localizado em área contígua à Estação Hidroviária Charitas (fl.02 verso).

Às fls. 147/148 encontra-se parecer técnico sobre a concessão de Licença de Operação n. 42/16 que concluiu pela não emissão de LO em razão de que “o empreendimento/atividade não é considerado efetiva ou potencialmente poluidor”. Afirmou,





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

ainda, o técnico subscritor do parecer que o estacionamento não estaria sujeito à Licença de Operação, embora tenha sugerido ao final o encaminhamento dos autos para reavaliação sobre a possibilidade de manutenção de estacionamento em APP.

Em 13/11/2017 foi protocolada petição aos autos do p. a. esclarecendo informações referentes à relação técnica e de responsabilidade pela gestão ambiental da empresa Barcas S/A. Nesse momento, foi anexada às fls. 158/202 cópia dos autos da Ação Civil Pública n. 2004.51.02.002503-0 instaurada pelo Ministério Público Federal em face deste Instituto, e da empresa em questão, por supostas irregularidades presentes na construção do empreendimento, objeto deste processo de licenciamento. Foi anexada também cópia do TAC n. 29/2010 celebrado entre o estado do Rio de Janeiro, a SEA e o Inea, e as Barcas S/A (fls. 203/210). À fl. 211 consta termo de declaração de cumprimento das obrigações assumidas no TAC.

Em 09/10/2018 foi realizada vistoria técnica no local, conforme fls. 212/217, porém não sendo abordada a situação do estacionamento.

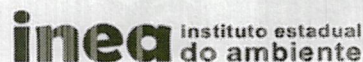
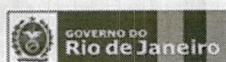
À fl. 218, foi apresentado questionamento da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM) sobre a existência de impeditivo jurídico, ou não, à análise do requerimento de licença de operação.

Sem mais para o momento, passemos às considerações pertinentes.

II. FUNDAMENTAÇÃO

a) Da concessão de Licença de Operação para a atividade de estacionamento

O poder público, expressão que ora abarca todos os entes da federação brasileira, tem incumbência de apreciar as interferências humanas e sua compatibilidade com o equilíbrio do meio ambiente mediante exercício do poder de polícia do estado, que pode ser realizado mediante o licenciamento e a fiscalização dos empreendimentos utilizadores de





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

recursos ambientais, bem como aplicação de sanções no caso de cometimento de infrações administrativas ambientais.

Apesar do empreendimento, ao que tudo indica, já ter sido construído e instalado, a análise quanto à viabilidade ambiental deve ser feita e, por conseguinte, observados os parâmetros legais estipulados para tal, com vistas a sua regularização.

No quesito do licenciamento, temos que, conforme a manifestação da área técnica, a atividade de estacionamento de veículos não é passível de licenciamento, tendo em vista que não está relacionada no Anexo 1 do Decreto 44.820/2014. Assim, no tocante ao parecer desfavorável à emissão da licença de operação emitido por servidor da Diretoria de Licenciamento Ambiental, entendemos que o mesmo possui respaldo jurídico.

Assim, após tal constatação, o primeiro ponto a ser esclarecido é que é necessária a análise quanto à possibilidade de intervenção em área de preservação permanente (APP), para que a atividade em comento seja regularizada, conforme será explanado a seguir.

Aparentemente, apesar de já haver parecer técnico desfavorável à concessão de licença para tal empreendimento, entendemos que o óbice jurídico para a implementação deste está restrito à análise quanto à intervenção em área de preservação permanente. Nesse sentido, em prosseguimento, será feita análise jurídica deste tema a fim de embasar a decisão técnica a ser tomada.

b) Da intervenção em área de preservação permanente (APP)

Os espaços territoriais especialmente protegidos são 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 sustentada, tendo em vista sua preservação e manutenção de seu equilíbrio.¹

¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 230.





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

São considerados espaços territoriais especialmente protegidos as áreas de preservação permanente (APP) e a reserva legal, previstas no Código Florestal (**Lei n. 12.651/12**); as áreas de proteção especial, previstas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (**Lei n. 6.766/79**) e as Unidades de Conservação, disciplinadas pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (**Lei n. 9.985/00**).

A APP é um espaço territorialmente especialmente protegido pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – **Lei n. 6.938/81** – e tem o condão de delimitar restrições administrativas voltadas para a proteção do meio ambiente e para o uso sustentável dos recursos naturais em áreas públicas ou privadas sobre as quais incidem.

O art. 3º, inciso II, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) define APP como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, bem como facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Em âmbito estadual, o Rio de Janeiro, no exercício de sua competência para suplementar a legislação federal – o que implica a possibilidade de complementá-la na sua existência ou de supri-la na sua ausência – instituiu a Faixa Marginal de Proteção (FMP) como espécie do gênero APP em sua Constituição Estadual. Seu art. 268, inciso II, definiu ainda as praias como gênero da espécie.

As FMPs são faixas de terra destinadas à preservação, conservação ou recuperação da mata ciliar e proteção dos recursos hídricos. São áreas que margeiam os corpos d'água, demarcadas pelo Estado com a finalidade de proteger as águas públicas estaduais e preservar suas condições ecológicas, hidráulicas e sanitárias, tendo em vista os aspectos ambientais conexos ao domínio hídrico.

Cabe salientar que, tendo em vista que a FMP é espécie do gênero APP e foi instituída com a função de complementar as normas gerais estabelecidas pela União (nesse



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

caso, o Código Florestal), esta disciplina tem aplicabilidade nacional e incide em casos como este em análise.

Ressalta-se que, segundo a doutrina, as APPs têm natureza de limitação de uso ao direito de propriedade e não sendo admitida sua intervenção – são vedadas as edificações, edículas ou qualquer intervenção que importe na supressão de vegetação ou que possa impedir sua regeneração.² Tratam-se, pois, de áreas não edificantes, onde nada se pode construir.

Esta é a regra, da qual são admitidas exceções a serem autorizadas pelo órgão ambiental competente quando inexistirem alternativas técnicas e locacionais ao empreendimento proposto. De acordo com a CI PROCURADORIA n. 484/2010, a intervenção em APP pode ocorrer estritamente nos casos a seguir:

- i) Os casos de utilidade pública, interesse social e de supressão eventual e de baixo impacto ambiental (art. 8º do Código Florestal);³
- ii) O caso em que a implantação do empreendimento ocorreu antes da norma que estabeleceu os limites da APP (Lei n. 7.511/1986);
- iii) Os casos em que se aplicam o Parecer RD 04/2007 e o Decreto Estadual nº 42.356/2010.

Salienta-se que o enquadramento do caso concreto nestas **hipóteses excepcionais é de competência da área técnica e, sendo a conclusão favorável, será emitida uma autorização ambiental.** Constatada a impossibilidade da manutenção da intervenção, as construções deverão ser desfeitas e restaurado o meio ambiente degradado.

De acordo com a **CI n. 244/11** da lavra da Dra. Nathalie Carvalho Giordano, exarada por esta Procuradoria a “demolição não é prevista como sanção administrativa, nem está

² AMADO, Frederico. *Direito Ambiental Esquematizado*. 4ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2012. p. 202.

³ Art. 8º - A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de **interesse social** ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.





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

listada como medida cautelar do artigo 29 da Lei estadual n. 3.467/2000.” O fundamento é a impossibilidade de conformidade do empreendimento à legislação brasileira, bem como a aplicação de medidas de polícia pela Administração.

Este é o entendimento consolidado nesta especializada acerca do tema em comento. No caso em análise, existem, entretanto, algumas peculiaridades a serem consideradas.

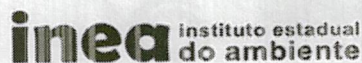
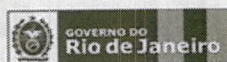
Tendo em vista a ocupação em área de preservação permanente e de uso comum do povo, por se tratar de faixa pública de areia localizada na Praia de Charitas, o Ministério Público Federal ingressou com a Ação Civil Pública n. 2004.51.02.002503-0 em face da empresa Barcas S.A. e da antiga FEEMA. Nesse sentido, em 2010, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), identificado sob o n. 029/2010, que teve como finalidade a regularização e adequação das atividades das instalações de sua empresa.

Relevante frisar que há manifestação técnica no bojo do relatório de vistoria CILAMRVT 2869/18, no sentido de que a empresa operava em consonância com as condicionantes de sua L.O., mas que o estacionamento em questão não foi objeto de avaliação pelos técnicos. Assim, os autos do presente p. a. não nos trazem informações específicas acerca da atual situação das obras do estacionamento. **Sugere-se, assim, que seja realizada vistoria no local para que se verifique a atual situação do estacionamento.**

c) Da consulta em questão

Após a exposição feita acima, responde-se à pergunta trazida a esta especializada no sentido da “existência de impeditivo jurídico ou não para a análise deste requerimento de licença de operação”.

Seguindo o entendimento disposto pela GECRIN às fls. 219 e 220, entende-se não haver óbice jurídico à análise do requerimento de licença de operação, devendo toda e qualquer manifestação ser submetida à PGE para que esta esteja ciente da decisão, tendo em vista que pode trazer consequências ao processo judicial ora mencionado.





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

No tocante ao licenciamento, verifica-se que o Decreto 44.820/2014, em seu ANEXO I, traz listagem das atividades passíveis de licenciamento, não sendo encontrada a de estacionamento de veículos. Além disso, por não se tratar de uma atividade potencialmente poluidora, conforme descreve o art. 2º do Decreto 44.820/2014,⁴ e segundo entendimento da área técnica de fl. 148, entende-se que esta atividade não esteja sujeita à licença de operação. No entanto, por se tratar de intervenção e atividade em área de preservação permanente, caso seja passível de intervenção nos casos expostos anteriormente neste parecer, esta deverá receber autorização ambiental conforme entendimento exposto na CI PROCURADORIA n. 484/2010.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, temos que:

- (i) Nos autos do processo já há parecer preliminar emitido pela DILAM de fl. 148 afirmando “que o empreendimento/atividade não está sujeito a Licença de Operação e, portanto somos de parecer desfavorável à emissão da Licença de Operação, sem prejuízo das demais sanções legais”.
- (ii) Além disso, analisando o ANEXO I do Decreto 44.820/2014, concluímos não estar a atividade de estacionamento de veículos inclusa no rol de atividades passíveis de licenciamento.
- (iii) Assim, considerando que o estacionamento está localizado em área de preservação permanente, caracterizada como área não edificante, onde nada se pode construir, sendo passível de intervenção apenas nas hipóteses

⁴ Art. 2º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

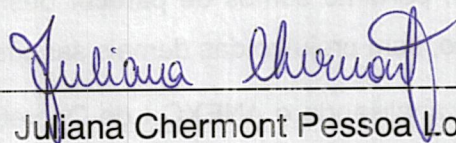


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E
SUSTENTABILIDADE- SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

estabelecidas na CI PROCURADORIA n. 484/2010, entendemos que a intervenção naquela área poderia se dar apenas por meio de autorização ambiental.

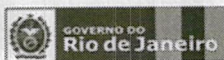
- (iv) No entanto, nos autos do presente processo não há informação suficiente acerca da atual situação do estacionamento de veículos da Estação Hidroviária de Charitas.
- (v) Sugerimos, assim, realização de vistoria técnica ao local para que se averigue a situação do estacionamento.
- (vi) Ademais, entendemos não haver óbice jurídico à análise do requerimento de licença de operação, devendo toda e qualquer manifestação ser submetida à PGE para que esta esteja ciente da decisão, tendo em vista que pode trazer consequências ao processo judicial mencionado anteriormente.

É o parecer, que submeto a V. Sa. para superior consideração.



Juliana Chermont Pessoa Lopes

Assessora Jurídica
GEDAM / Procuradoria do INEA
ID n. 509599-3



inea instituto estadual
do ambiente





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

1. Aprovo o Parecer JC n. 04/2019, da lavra da Dra. Juliana Chermont Pessoa Lopes, referente ao Processo n. E-07/504.013/2009;
2. À SUPMEP em devolução.

Rio de Janeiro, 16 de janeiro de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4



inea instituto estadual
do ambiente



[Handwritten signature]

10/11/2012



GOVERNAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
PROTÓTIPO DE DOCUMENTO

VISTO

1. Aprova o Parecer nº 000.000.000, de 10 de Novembro de 2012, emitido pelo Conselho Superior de Planejamento e Administração, em resposta ao Processo nº 000.000.000.

2. A seguir em anexo.

Em 10 de Novembro de 2012.

Leônidas Costa Gonçalves de Oliveira
Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro
Processo nº 000.000.000 - 10 de Novembro de 2012

GOVERNAMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO