



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

**PARECER N° 256/2024/INEA/GERDAM**  
**PROCESSO N° E-07/202582/2008**

**Parecer n. 69/2024 – LDQO\* – Gerdam/Proc/Inea**

LICENCIAMENTO AMBIENTAL. RECURSO CONTRA O INDEFERIMENTO DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO. DECRETO ESTADUAL N° 48.690/2023. INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS DA REQUERENTE. SUGESTÃO PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.

## **I. RELATÓRIO**

### **I.1 Histórico do processo**

O presente processo administrativo tem por objeto o requerimento de Licença de Instalação – LI em nome de Lagra Fundo de Investimento Imobiliário, formulado em 09/09/2008, para a implantação de um loteamento residencial e comercial na Avenida Atlântica, Praia dos Cavaleiros, Macaé/RJ. A extinta Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – Feema expediu Licença Prévia para o empreendimento – LP n° FE012142, em 29/12/2006.

Posteriormente à expedição da LP n° FE012142 e antes do início da construção, o Município de Macaé junto ao Ministério Público Estadual contestaram o início das obras sob o argumento de o terreno estar localizado em área remanescente de restinga, isto é, em Área de Preservação Permanente – APP. Tal fato culminou na distribuição da Ação Civil Pública – ACP n° 0003819-31.2015.8.19.0028.

Nesse rumo, foi trazida aos autos notícia de que o Decreto Municipal n° 054/2014 desapropriou a área contestada (fl. 129) com a finalidade de proteger e conservar as características do local. Por esses motivos, e, adicionalmente, por entender que a competência para emissão da licença é do ente municipal, o Superintendente da Superintendência Regional Macaé e das Ostras – Supma indeferiu o requerimento de LI do referido empreendimento, com base no Parecer Técnico n° Supma 120/2023 (fls. 260/261).

Inconformada, a requerente apresentou recurso ao indeferimento.

### **I.2 Das razões recursais da requerente**

No recurso (81788309), a requerente alegou que (i) o Decreto Municipal n° 54/14 não compromete o deferimento da LI requerida, tendo em vista que se limitou a declarar a utilidade pública, ou seja, não acarretou automaticamente na desapropriação, nem na restrição ao direito de propriedade do particular; (ii) a instrução da referida ACP reforçou a inexistência de características naturais que justificassem proteção ambiental ao imóvel, e que teria ocorrido desvio de finalidade da emenda à Lei Orgânica do Município de Macaé em 2008, por meio do qual o Município passou a tratar a propriedade como APP, na tentativa de

esvaziar o seu conteúdo econômico e expropriá-lo sem o pagamento prévio e justo de indenização; e (iii) a competência para o licenciamento é deste Instituto, e não do Município, tendo em vista que as legislações que endereçou a competência aos entes municipais foram editadas posteriormente ao requerimento de emissão da licença.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Preliminarmente**

#### **II.1.1 Da competência para o indeferimento do requerimento de LI**

De acordo com o art. 50 do Decreto Estadual nº 46.890/2019<sup>[1]</sup>, as Superintendências são competentes para analisar a expedição do instrumento de controle objeto deste processo quando se tratar de atividade com potencial poluidor de baixo impacto. Confira-se:

**Art. 50.** Ressalvada a competência da CECA, a concessão de licença ambiental ou de outro instrumento do SELCA para atividades de baixo impacto ambiental será de competência de diretoria específica, Presidência ou Superintendências regionais, conforme o caso. (grifo nosso)

Por outro lado, em se tratando de atividade com potencial poluidor de médio ou alto impacto, a competência passa para o Conselho Diretor – Condir, conforme art. 49 do referido decreto. Veja-se:

**Art. 49.** Ressalvada a competência da CECA, a concessão de licença ambiental ou de outro instrumento do SELCA será de competência do Condir nas seguintes hipóteses:

I - empreendimentos e atividades de médio e alto impacto;

Apesar da presunção de que a atividade objeto do presente processo é classificada como de baixo impacto (uma vez que o indeferimento foi efetivado pela Supma), não foi possível encontrar no Parecer Técnico Supma nº 120/2023 a classificação exata do impacto da atividade. Assim, sugere-se que a área técnica ateste sua classificação e, caso verificado que a atividade é de médio ou alto impacto, que seja remetido ao Condir para convalidação da certidão de indeferimento. Posteriormente, sugere-se a abertura de novo contraditório para interposição de eventual recurso, a ser decidido pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – Ceca.

Reitera-se que o procedimento acima apenas deve ser adotado caso seja verificado pela área técnica que a atividade é de médio ou alto impacto. Caso confirmado o enquadramento (baixo impacto), deverá ocorrer a remessa dos autos ao Condir para julgamento do recurso ora interposto, para prosseguimento do trâmite processual.

#### **II.1.2 Da tempestividade do recurso**

O Decreto Estadual nº 48.690/2021 determina que o prazo para interpor recurso contra a decisão de indeferimento do licenciamento é de 15 (quinze) dias contados da ciência do requerente. A saber:

**Art. 57.** Da decisão administrativa que indeferir o pedido de licenciamento caberá um único recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, que será apreciado e decidido:

I - pelo CONSELHO DIRETOR, nas decisões proferidas pela Diretoria de Licenciamento Ambiental, pelas Superintendências Regionais ou pelo Presidente; (...)

A autuada foi notificada da decisão em **06/08/2024**, conforme fl. 110 do doc. 81787595.

A contagem do prazo recursal para o presente caso se dá em dias úteis, conforme art. 28, § 1º, inciso

I, da Lei Estadual nº 3.467/2000, atualizado pela Lei nº 9.789/2022. Portanto, considera-se *tempestivo* o recurso apresentado em **21/08/2024** (81790214).

Assim, em atenção ao art. 57, inciso I, do Decreto Estadual nº 48.690/2023, após esta manifestação da Procuradoria, o recurso administrativo deverá ser submetido ao Conselho Diretor do Inea – Condir para apreciação e decisão colegiada, observado o disposto no capítulo anterior quanto à competência para análise da licença.

## **II.2. Do mérito:**

### **II.2.1. Da subsistência do indeferimento**

Na hipótese dos autos, o indeferimento do requerimento da Licença de Instalação se deu com base no Parecer Técnico Supma nº 120/2023 (fls. 260/262), elaborado pela Superintendência Regional Macaé das Ostras – Supma, que atestou, em síntese, que:

- (i) foi publicado o Decreto Municipal nº 54/2014, que trata da desapropriação da área que se localizaria o empreendimento com o propósito de preservar e conservar as características naturais e ambientais da região;
- (ii) a implantação de loteamento residencial não se caracteriza como de utilidade pública, interesse social ou intervenção de baixo impacto, fato que desautoriza a intervenção em Área de Preservação Permanente; e
- (iii) as competências relacionadas à fiscalização e licenciamento de impacto local são de responsabilidade do Município, conforme disposto na LC nº 140/2011 e Resolução Conema nº 92/2021.

Como visto, a requerente alegou que (i) o Decreto Municipal nº 54/14 não compromete o deferimento da LI requerida, tendo em vista que se limitou a declarar a utilidade pública, ou seja, não acarretou automaticamente na desapropriação, nem na restrição ao direito de propriedade do particular; (ii) a instrução da referida ACP reforçou a inexistência de características naturais que justificassem qualquer proteção ambiental ao imóvel, e que teria ocorrido desvio de finalidade da emenda à Lei Orgânica do Município de Macaé em 2008, por meio do qual o Município passou a tratar a propriedade como APP, na tentativa de esvaziar o seu conteúdo econômico e expropriá-lo sem o pagamento prévio e justo de indenização; e (iii) a competência para o licenciamento é deste Instituto, e não do Município, tendo em vista que as legislações que conferiram competência aos entes municipais foram editadas posteriormente ao requerimento de emissão da licença.

Quanto à alegação de que o Decreto Municipal nº 54/14 não compromete o deferimento da LI requerida, de fato o entendimento que prevalece na doutrina e que pode ser extraído do art. 10-A, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (que regulamenta o procedimento de desapropriação por utilidade pública ou interesse social) é que a transferência da titularidade do bem apenas pode ser considerada efetivada com o pagamento da indenização (art. 5º, XXIV, CFRB/88), ocasião em que a área poderá ser efetivamente considerada como transferida à titularidade do Município.

Embora a declaração de utilidade pública ou interesse social seja insuficiente para transferir o bem para o patrimônio público, ela incide compulsoriamente sobre o proprietário, sujeitando-o, a partir daí, às operações materiais e aos atos administrativos e judiciais necessários à efetivação da medida. A fase executória da desapropriação (no caso concreto, o processo judicial), então, compreende os atos pelos quais o Poder Público promove a desapropriação, ou seja, adota as medidas necessárias à efetivação da

desapropriação, pela integração do bem ao patrimônio público<sup>[2]</sup>.

Como é possível observar nos autos do processo nº 0007371-38.2014.8.19.0028, a ação de desapropriação promovida pelo Município de Macaé ainda está na fase de apuração do *quantum* devido de indenização ao requerente, a concluir que ainda não foi efetivada a desapropriação em si, visto que essa apenas se efetiva com o trânsito em julgado do processo expropriatório, com o pagamento da indenização. Por sua vez, não cabe a este Instituto se imiscuir no mérito do litígio ou do ato normativo editado pelo ente municipal. A esta autarquia ambiental compete analisar o caso sob o viés da tutela ambiental.

O contexto fático-jurídico apresentado em relação à desapropriação em nada interfere na qualificação legal das restingas como APPs. Extraí-se do art. 4º, inciso VI, do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) que as restingas "como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues" são consideradas espaços ambientalmente protegidos pela lei florestal. Assim, não merece prosperar a alegação de que o imóvel não estaria inserido em APP (fl. 64 - 81787595).

As APPs são áreas legais especialmente protegidas que independem de qualquer ato do Poder Público para sua existência e proteção. Tais áreas são instituídas com o intuito de preservar os ecossistemas lá inseridos e evitar intervenções antrópicas negativas, de modo que se constituem como áreas *non aedificandi*, proibidas nelas quaisquer ações antrópicas que desvirtuem as qualidades naturais protegidas pelo regime jurídico-ambiental. Por isso, somente poderá ocorrer a intervenção em APP nas hipóteses de interesse social, utilidade pública ou baixo impacto ambiental (cfr. art. 8º do referido Código).

A implantação de um loteamento residencial e comercial em área total de 199.495,55 m² não se enquadra nas exceções legais.

Além do enquadramento legal como APP, o Município reforçou a preservação com o art. 157, inciso IX, da Lei Orgânica Municipal, conforme salientado no Parecer GTA nº 09/2018 (fls. 245/255). Vejamos:

Art. 157. Consideram-se áreas de preservação permanente no Município de Macaé:

IX – a restinga da Praia do Pecado, compreendendo a área que se confronta com a areia da Praia do Pecado, de um lado, e com a via pública denominada Rodovia Amaram Peixoto, do outro, e com o Bairro dos Cavaleiros, de um lado, e com o Bairro Vivendas da Lagoa, do outro.

Nesse aspecto, dispõe o art. 6º do Código Florestal que o Poder Público, no caso, municipal, poderá instituir APPs. Confira-se:

Art. 6º **Consideram-se, ainda, de preservação permanente**, quando **declaradas** de interesse social por ato do **Chefe do Poder Executivo**, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

(grifou-se)

Assim, além de a restinga da Praia do Pecado ser legalmente uma APP, também foi assim considerada por ato do Poder Executivo Municipal (Decreto nº 54/2014).

Para corroborar com a análise do caso, extrai-se do processo que a 12ª Câmara de Direito Privado do Estado do Rio de Janeiro nos autos da ação anulatória nº 0005298-20.2019.8.19.0028 promovida pelo requerente em face do Decreto Municipal nº 54/2014 afirmou que a restinga da Praia do Pecado foi considerada área de preservação permanente desde a edição da Lei Orgânica Municipal em 05/04/1990. Além disso, o Desembargador relator nos autos judiciais afirmou que o objetivo da desapropriação efetivada pelo município foi a preservação ambiental da área, não havendo indício de qualquer outra finalidade, uma vez que a área foi totalmente recuperada.

Assim, não há fundamento jurídico para a intervenção em APP no caso em tela, conforme balizado no Parecer Técnico nº Supma 120/2023.

No tocante à competência para o licenciamento ambiental, de fato pertence a este Instituto. Isso se justifica, pois, o presente requerimento de emissão de licença foi efetivado antes da publicação da LC nº 140/2011 e, na forma do art. 18 da referida legislação, sua aplicação só foi autorizada para os processos iniciados a partir de sua vigência. Logo, como o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81, à época, definia o Inea como o órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiental – Sisnama, permanece no âmbito estadual a competência para licenciar o empreendimento, na forma do já exposto Parecer GTA nº 14/2017<sup>[3]</sup> (fls. 231).

Destaca-se que, a regra transitória do art. 10 da Resolução Conema nº 92/2021, que dispõe sobre a atribuição originária municipal, disciplina a condução dos processos de licenciamento ambiental iniciados antes da entrada em vigor da norma. Porém, no âmbito da vigência da LC nº 140/2011.

### **III. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, conclui-se que:

- i. os atos praticados no processo estão em consonância com as normas sobre competência, procedimento, devido processo legal, contraditório e ampla defesa;
- ii. o recurso administrativo é cabível e tempestivo;
- iii. no mérito, restou comprovado que a área objeto do licenciamento é, de fato, de preservação permanente, o que obsta a concessão da Licença Instalação, tendo em vista não se tratar de nenhuma hipótese autorizativa de intervenção;
- iv. a competência para o licenciamento ambiental é deste Instituto, tendo em vista a aplicação da legislação em vigor à época do requerimento da emissão do instrumento de controle; e
- v. é recomendável que a área técnica ateste a natureza do impacto ambiental do empreendimento para fins de aferição da competência para análise da licença, conforme exposto no tópico II.1.1.

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria entende pelo **conhecimento** do recurso, opinando, no mérito, **por seu indeferimento**.

Restitua-se à **Diretoria das Superintendências Regionais – Dirsup**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 02 de outubro de 2024.

**Leonardo David Quintanilha de Oliveira**  
Procurador do Estado

\* Este parecer foi elaborado com o auxílio do residente jurídico Vitor Lima Souto.

[1] Dispõe sobre o Sistema Estadual de Licenciamento e demais Procedimentos de Controle Ambiental - Selca.

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. Ed, p. 201. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

[3] Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 02/10/2024, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **83908172** e o código CRC **F0D0B1A0**.