



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

PARECER N° 78/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO N° SEI-070029/000934/2023

Parecer nº 17/2024 – RRC^[1] – Gerdam/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. OBRA NO INTERIOR DE RESERVA ECOLÓGICA. MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO DE OBRA. VIOLAÇÃO AO ART. 64 DA LEI ESTADUAL N.º 3.467/2000. IMPUGNAÇÃO TEMPESTIVA. INSUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS DA AUTUADA. SUGESTÃO PELO DESPROVIMENTO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA.

Sr. Procurador-Chefe,

I. RELATÓRIO

I.1. Histórico do processo

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Cristina Celia Pereira Correia, imposta com fundamento no art. 29 e 64 da Lei Estadual nº 3.467/2000 em virtude da construção de “*obra de demolição de edificação sem autorização, dentro da Reej* (Reserva Ecológica Estadual da Juatinga), *para construção de nova edificação.*”

Inaugurou o processo em referência o Auto de Medida Cautelar nº Reej/2023 (61569598). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº Cogefiseai/00159970 (64975514), que aplicou a sanção de embargo de obra ou atividade.

Em seguida, o Conselho Diretor – Condir ratificou o embargo cautelar de obra, conforme se verifica na Ata da 655ª (seiscentésima quinquagésima quinta) reunião de assuntos gerais (62237176).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação (67523732) ao auto de infração.

I.2. Das razões deduzidas na Impugnação

Na impugnação apresentada, a autuada alegou que requereu autorização ao Inea para reforma do imóvel, tendo em vista sua iminência de desabamento. Sustenta que após inúmeras tentativas de agilizar o processo, o Instituto se manteve inerte, o que ocasionou a queda de parte da estrutura.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminarmente

II.1.1. Da tempestividade do recurso

A Lei Estadual nº 3.467/2000 determina que o prazo para a apresentação de impugnação contra o auto de infração é de 15 (quinze) dias, contados da data da ciência da autuação, *in verbis*:

Art. 24-A. Contra o auto de infração poderá ser interposta impugnação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da ciência da autuação (grifo nosso).

A autuada foi notificada do auto de infração em 16/01/2024, conforme Aviso de Recebimento – AR juntado aos autos (67867206). A contagem do prazo para impugnação 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 Estadual nº 9.789/2022.

Assim, considera-se *tempestiva a impugnação* apresentada em 25/01/2024, no 7º (sétimo) dia de prazo (67522342).

II.1.2. Da competência para análise da impugnação

Com relação à competência para a prática dos atos de fiscalização, aplicam-se as regras do Decreto Estadual nº 48.690/2023, tendo em vista que todos os atos foram praticados sob sua vigência. Vejamos o que dispõe a norma acerca da lavratura do auto de medida cautelar, da lavratura do auto de infração e julgamento da impugnação:

Art. 58. O exercício do poder de polícia ambiental, a atividade de fiscalização, a adoção de medidas de polícia e cautelares, bem como a aplicação de sanções por infrações ambientais será exercida pelos servidores do INEA, nos termos de ato normativo aprovado pelo CONDIR e expedido pelo Presidente, com a Portaria de Poder de Polícia Administrativa.

Art. 59. Os autos de infração, que terão por base as informações constantes nos respectivos autos de constatação emitidos pelo servidor competente, serão lavrados:

I - pelas Superintendências Regionais e pelas Diretorias, no caso das sanções de advertência, multas até o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e apreensão, nos limites de suas respectivas competências; ou

II - pela **Diretoria de Pós-Licença e Fiscalização Ambiental**, em qualquer hipótese de sanção prevista na legislação.

Art. 60. As impugnações apresentadas, no prazo de 15 (quinze) dias contados da intimação, contra os autos de infração serão apreciadas e decididas:

I - pelo Diretor de Pós-licença, no caso de autos de infração lavrados por imposição de advertência, multas e apreensão; e

II - pelo **Conselho Diretor**, no caso dos autos de infração lavrados no caso de imposição de destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, **embargo de obra ou atividade**, suspensão parcial ou total das atividades, interdição do estabelecimento e restritiva de direitos, e demais sanções previstas em lei.

Considerando a legislação estadual em vigor, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Logo, após análise e manifestação desta Procuradoria, a impugnação deverá ser submetida ao Conselho Diretor– Condir do Inea, autoridade competente para julgamento (cf. art. 34, inciso III, do Decreto Estadual nº 48.690/2023).

II.2. Do mérito

II.2.1. Da subsistência do auto de infração.

Na hipótese dos autos, a recorrente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 64 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 64. Iniciar obras ou atividade, construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:

Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

De acordo com o relatório de vistoria lavrado pela Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e

Ecossistemas - Dirbape, foi verificada construção em área não edificante, sem autorização, dentro da Reserva Ecológica Estadual da Juatinga (Reej). Assim, foi emitido o Auto de Constatação nº Reejcon/11927 e o Auto de Embargo Cautelar de Obra nº Reejcon/4203, esse último objeto do presente processo, embargando cautelarmente a obra, devido à degradação ambiental de difícil reparação.

Acerca da medida cautelar, vejamos o disposto no art. 29 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 29. Em qualquer fase do processo administrativo, ou antes que este seja instaurado, os agentes de fiscalização dos órgãos ambientais estaduais poderão impor, cautelarmente, as medidas previstas nos incisos IV, VI, VII, VIII e IX do Art. 2º, quando constatarem a ocorrência ou a iminência de significativo risco à saúde da população ou de degradação ambiental de difícil reparação, mediante decisão devidamente fundamentada.

A Reej foi criada por meio do Decreto Estadual nº 17.981/1992 como uma área protegida de natureza *non edificandi*^[2], ou seja, uma área onde não se pode construir. O decreto de criação da reserva estabeleceu, ainda, “o objetivo de fomentar a cultura caiçara local, compatibilizando a utilização dos recursos naturais com os preceitos conservacionistas estabelecidos” na norma^[3].

De acordo com a impugnação (67523732), a área foi adquirida pela proprietária em 05 de setembro de 2008, ou seja, em período posterior à criação da reserva.

Em que pese ter sido criada antes da entrada em vigor do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc, instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000, e não ter passado pela recategorização estabelecida em seu art. 55, bem como ainda não possuir plano de manejo, sua natureza de espaço territorial especialmente protegido, previsto no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal^[4], deve ser observada.

Nota-se que a referida Unidade de Conservação se sobrepõe à Área de Proteção Ambiental – APA do Cairuçu, criada por meio do Decreto Federal nº 89.242/1983, “com o objetivo de assegurar a proteção do ambiente natural, que abriga espécies raras e ameaçadas de extinção, paisagens de grande beleza cênica, sistemas hidrológicos da região e as comunidades caiçaras integradas nesse ecossistema”^[5].

Destaca-se, ainda, que o plano de manejo da APA foi aprovado pela Portaria nº 533/2018 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Segundo o qual, a área das construções está inserida na Zona Populacional Caiçara – ZPCA, na qual não é permitida a realização de construções por indivíduos que não possuem vínculo com a comunidade caiçara (fl. 63 do PM)^[6]:

55. É permitida a construção de novas residências e edificações que se destinem ao atendimento das necessidades de moradia, trabalho, lazer, religião e subsistência das comunidades caiçaras nativas e residentes locais, observando os documentos de organização interna da comunidade e desde que autorizada pelo ICMBio.

56. Não é permitida a expansão da ocupação residencial, a construção de quaisquer novas edificações, por pessoas que não sejam nativas ou que não tenham vínculo ancestral com as comunidades caiçaras.

(grifou-se)

Portanto, uma vez mantida a construção original realizada pela população tradicional, não há que se falar em ilegalidade da construção pela simples troca de proprietário do imóvel (cf. escritura anexa ao doc. 67523732 - fl. 10 e ss). Não há qualquer vedação à reforma das construções já existentes, sejam elas pela população caiçara ou residentes. **Todavia, é evidente que qualquer ampliação ou expansão da ocupação residencial somente será permitida para pessoas nativas ou que tenham vínculo ancestral com as comunidades caiçaras.**

A autuada alega a ocorrência de excessiva demora deste Instituto na análise da autorização para reforma do imóvel, o que teria ocasionado o desmora da construção, vejamos:

A queda da construção foi resultado da deterioração que eu já havia comunicado tempos atrás e chegou em um estado crítico devido à ausência da análise e resposta ao meu pedido de autorização por parte do órgão, considerando que este este [sic] foi protocolado em 2019, resultando em uma demora de mais de 4 anos e na queda de uma parte do meu imóvel, que há necessidade de ser reparado, o que não teria acontecido se eu tivesse sido instruída claramente pelos servidores pois desde o início busco informações para prosseguir da maneira correta.

Conforme relatório de vistoria elaborado pela Reej (60299944) e anexado aos autos que aplicam sanção de multa simples (SEI-070029/000878/2023), corroborado com fotos do local, resta claro que a demolição foi realizada pela autuada com intuito de levantar nova construção, veja-se:

3. Descrição da vistoria:

Ao chegar ao local da denúncia, não foi encontrado ninguém, apenas equipamentos para obra. Contudo, fomos até uma edificação próxima, que segundo informações também pertence à responsável pela obra, e encontramos o Sr. Jeremias, que informou ser o encarregado da obra e confirmou que a proprietária era a Sra. Cristina.

Solicitamos algum documento de autorização da obra e ele informou que possuía, mas não estava no local. Disse que a obra seria uma reforma da edificação existente, com a demolição e nova construção.

Pudemos observar que a edificação já havia sido totalmente demolida. Também verificamos que o material para a construção estava na praia, como tijolos, cal e cimento. O Sr. Jeremias confirmou que era para a obra e perguntou se poderia armazenar o material no local da obra. Dissemos que ele poderia acondicionar o material lá, contudo não poderia realizar mais nenhuma intervenção na área.

Foi emitido o Auto de Constatação manual REEJCON 11927 e o Auto de Embargo Cautelar de Obra REEJECO 4203 embargando cautelarmente a obra, sem autorização, por estar em área não edificante, dentro da Reserva Ecológica Estadual da Juatinga (REEJ), devido à degradação ambiental de difícil reparação.

Nada obstante, o Relatório de Vistoria Comdec nº 76, emitido pela Defesa Civil do Município de Paraty, e juntado pela própria requerente em sua defesa (fls. 16/23 do doc. 67523732) afirma que “a antiga edificação colapsou por motivos antrópicos, segundo informações no período da reforma que estava sendo realizada”.

Assim, ao contrário do alegado pela recorrente, e de acordo com as informações citadas, corroboradas com a Manifestação Técnica nº 111/2024 (67544376) emitida pela Dirbape, a queda da construção não foi resultado de ação natural, mas sim por ação humana causada pela própria autuada, com o claro intuito de levantar nova construção.

Além disso, eventual demora na apreciação de requerimento não autoriza o requerente a proceder com a obra sem autorização. Nesse sentido, cite-se trecho da manifestação técnica supracitada:

Quanto ao documento apresentado pela Defesa Civil, “RELATÓRIO VISTORIA TÉCNICA COMDEC Nº 76”, na qual a defesa afirma ser para a realização da obra, é importante salientar que a obra em questão não se refere à edificação demolida, a qual o relatório da Defesa Civil confirma “A antiga edificação colapsou por motivos antrópicos”, ou seja, pela ação humana. Ainda, como ações recomendadas a ser realizada no terreno, o relatório dispõe: “**Manter os drenos do muro sempre limpos e desobstruídos de sujeira para que a água não represe e danifique a estrutura do muro; Realizar o sistema de drenagem em toda a área do terreno. Promovendo o escoamento das águas acumuladas; Realizar a proteção/acabamento da parte superior dos muros de pedra e o de bloco, para que os mesmos não venham a ficar desprotegidos recebendo diretamente as intempéries diversas**”.

Portanto, em nenhum momento foi recomendada pela Defesa Civil a manutenção da edificação demolida pela impugnante.

Ressaltamos que a Sra. Cristina foi orientada a solicitar a Autorização Ambiental para realização de obra emergencial para realização das intervenções que fossem consideradas emergenciais pela

Defesa Civil.

Quanto a autorização solicitada pela Sra. Cristina, ainda que este não seja o instrumento adequado para análise, o Relatório de Vistoria 61644547 conclui “Por fim, considerando que a edificação foi completamente demolida, verifica-se que não é mais possível construir nova edificação no local, uma vez que está em área não edificante”. Dessa forma, sugere-se notificar a responsável sobre a impossibilidade de construção no local.

(grifou-se)

Os documentos acostados pela autuada na defesa não foram suficientes para afastar a presunção de veracidade e legitimidade dos atos deste Instituto e comprovar a regularidade das obras realizadas. A autuada, mesmo sem autorização, procedeu à demolição da construção com o intuito de iniciar nova obra, de modo que se mostra adequada a imposição da penalidade de embargo de obra.

III. DA 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. a impugnação é cabível e tempestiva; e
- iii. no mérito, restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 64 da Lei Estadual nº 3.467/2000, diante da demolição de edificação sem a autorização ambiental pertinente.

Portanto, opina-se **pelo conhecimento da impugnação e, no mérito, por seu desprovemento.**

Rafaella Ribeiro de Carvalho

Gerente de Ambiental

Inea/Proc/Gerdam - ID nº 5128395-6

VISTO

Aprovo o Parecer nº 17/2024 – RRC (SEI nº 78/2024), da lavra da Gerente de Ambiental Rafaella Ribeiro de Carvalho, nos autos do SEI-070029/000934/2023.

Restitua-se à **Dirbape**, para ciência e adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2024.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira

Procurador do Estado

Procurador-Chefe do Inea

[1] Este parecer foi elaborado com o auxílio do residente jurídico Vitor Lima Souto.

[2] Art. 1º do Decreto Estadual nº 17.981/1992.

[3] Art. 4º do Decreto Estadual nº 17.981/1992.

[4] Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

[5] Art. 1º do Decreto Federal nº 89.242/1983.

[6] Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cairucu/images/stories/downloads/PM_APA_CAIRUCU_2-2019.pdf>.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 17/04/2024, às 08:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Ribeiro de Carvalho, Gerente**, em 17/04/2024, às 14:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **72264438** e o código CRC **434BDD42**.