



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

PARECER Nº 166/2024/INEA/GERDAM
PROCESSO Nº E-07/202991/2005

Parecer nº 32/2024 – RRC^[1] – Gerdam/Inea

ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. OBRA NO INTERIOR DE RESERVA ECOLÓGICA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. VIOLAÇÃO AO ART. 69 DA LEI ESTADUAL Nº 3.467/2000. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO EXECUTÓRIA. POSSIBILIDADE DE DEMOLIÇÃO DAS EDIFICAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Trata-se de apuração de infração administrativa ambiental em face de Habitat Imobiliária e Participação Ltda., imposta com fundamento no art. 69 da Lei Estadual nº 3.467/2000 em virtude de “*alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei*”.

Inaugurou o processo em referência o Auto de Constatação n.º 641009 (fl. 02 do doc. 40437587). Posteriormente, emitiu-se o Auto de Infração – AI nº 43232 (fl. 15), que aplicou a sanção de multa simples no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Inconformada, a autuada apresentou impugnação (fl. 17) ao auto de infração, com pedido subsidiário de conversão da multa aplicada em serviços de melhoria ao meio ambiente.

À fl. 102, a então Secretária de Estado do Ambiente acolheu a sugestão de sua Assessoria Jurídica, e autorizou a conversão da multa, mediante a celebração de Termo de Compromisso.

A Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas – Dirbape, em 03/11/2020 observou que não foi efetivada a celebração do referido instrumento, e sugeriu o encaminhamento dos autos à Procuradoria para análise da incidência da prescrição intercorrente (fl. 156), bem como para verificar a possibilidade de demolição das edificações pela via judicial.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da ocorrência da prescrição executória da multa simples aplicada

O artigo 39, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964^[2], dispõe sobre a natureza jurídica de crédito não tributário decorrente da multa administrativa aplicada por infração ambiental. Confira-se:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios,**

contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, (...) (Grifou-se)

Diante de um crédito não tributário, a prescrição da pretensão executória da multa administrativa por infração ambiental deve observar o prazo de 5 (cinco) anos, conforme entendimento consolidado na Súmula nº 467 do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Veja-se:

Súmula 467 - Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

(Grifou-se)

Assim, uma vez constituído o crédito não tributário com o esgotamento do processo administrativo (ou *trânsito em julgado administrativo*), a Administração Pública Estadual tem o prazo de 5 (cinco) anos para exercer a ação de execução em face do infrator.

Preliminarmente à análise do marco do trânsito em julgado administrativo no presente processo, necessário clarear e ordenar a marcha processual no caso concreto.

E m 07/12/2005, a autuada apresentou impugnação, tempestivamente (fls. 17/60). Em 29/06/2009, à Assessoria Jurídica da então Secretaria de Estado do Ambiente - SEA opinou pela possibilidade de conversão da multa em prestação de serviço de interesse ambiental (fl. 100).

À fl. 102, consta decisão da então Secretária do Ambiente Elizabeth Lima, emitida em 29/06/2009, que autoriza a conversão da multa. Tal decisão gerou a Carta Pres/Ceca nº 167/2009 (fl. 181), emitida em 17/07/2009.

Especificamente em relação ao presente caso concreto, não houve decisão quanto a impugnação lançada pela autuada, a qual foi substituída pela autorização quanto à formalização do Termo de Compromisso.

Em regra, a consolidação do trânsito em julgado se fundamenta na interpretação do disposto no art. 27 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 27. Caso a decisão do recurso mantenha a multa, integral ou parcialmente, o infrator terá o prazo de 30 (trinta) dias para efetuar o pagamento, contados da data da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado.

Todavia, de forma excepcional, como no presente caso não consta nos autos qualquer decisão acerca do recurso administrativo apresentado pela autuada, considerou-se a última manifestação de cunho definitivo do órgão ambiental, qual seja, a decisão de conversão de multa pela então Secretária de Estado do Ambiente, em 29/06/2009 (fl. 102 do doc. 40437587), como o marco do trânsito em julgado.

Ante o exposto, tendo em vista que já se **passaram mais de 5 (cinco) anos** desde o término do processo administrativo em análise, não há que se falar mais em prescrição da pretensão punitiva intercorrente, mas sim da prescrição da pretensão executória, de maneira que se demonstra inviável juridicamente a execução da multa.

Portanto, sugere-se o encaminhamento dos autos: (i) à Corregedoria com vistas à apuração de possível responsabilidade funcional pela ocorrência da prescrição executória; e (ii) à Diretoria de Pós-Licença - Dirpos para verificação de eventual passivo ambiental, cuja inexistência deverá ser atestada pela área técnica nos autos.

Destaca-se a responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental incide sobre todos aqueles que direta ou indiretamente causaram uma degradação ambiental, e a pretensão reparatória se reveste do manto da *imprescritibilidade*, por versar sobre um direito essencial e fundamental que pertence às presentes e futuras gerações.

Superada a questão do eventual passivo da atividade, os autos deverão ser submetidos ao Condir para deliberação acerca do cancelamento do Auto de Infração nº 43232 e, conseqüentemente, do

arquivamento do presente processo.

Sem prejuízo, poderá ocorrer a lavratura de novo auto de constatação e a imposição de nova penalidade de multa simples na ocasião de nova vistoria. Nesse mesmo sentido, também é cabível a abertura de processo administrativo para demolição das construções, pelas razões de fato e direito a seguir expostas.

II.2. Da viabilidade de demolição das construções

Na hipótese dos autos, a requerente foi autuada pela prática da infração ambiental tipificada no art. 69 da Lei Estadual nº 3.467/2000:

Art. 69. Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

De acordo com o Relatório de Vistoria Arbig nº 181/2004, (fls. 03/09 do doc. 40437587), lavrado em 24/09/2004, foi verificada construção de duas casas residenciais, uma casa de caseiro, quiosque, dois depósitos, pier e deck de madeira, em Área de Preservação Permanente - APP, sem autorização, e ainda, dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental - APA de Cairuçu, bem como no interior da Reserva Ecológica da Juatinga - Reej.

Descreve o relatório que foram observados danos negativos irreversíveis ao ecossistema local, tais como:

- i. supressão de vegetação nativa de Mata Atlântica pluvial;
- ii. supressão de vegetação estabilizadora de mangue;
- iii. mudança do paisagismo local;
- iv. desequilíbrio do ecossistema local;
- v. diminuição da ictiofauna da região;
- vi. diminuição da área de reprodução de espécies nativas da região; e
- vii. corte de pedras oriundas da costeira.

No mesmo sentido, atestou o mais recente Relatório de Vistoria - RV nº 76/2020, elaborado pela equipe de fiscalização da Reej em 07/08/2020 (fls. 162/169), que:

As intervenções, como a construção sobre os ecossistemas de praia, costão rochoso e vegetação da margem de curso d'água fazem com que estes ambientes sejam destruídos, implicando no fato que toda biodiversidade que existia ou viesse a existir naqueles locais seja eliminada, assim como a eliminação da área de reprodução das espécies que ali habitavam ou usavam o local para refúgio, abrigo ou área de alimentação.

(...)

Conforme verificado, as edificações na propriedade (...) estão causando danos a um dos ambientes mais importantes existentes na Baía Grande, que é o Saco do Mamanguá. Como mencionado, nesses ambientes existem diversos ecossistemas que interagem entre si gerando, ou dando sustentação para uma diversidade de espécies.

Cumprе ressaltar que a Reej foi criada por meio do Decreto Estadual nº 17.981/1992 como uma área protegida de natureza *non edificandi*^[3], 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^[4].

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, como previsto no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal^[5], deve ser observada.

Nota-se que a referida Unidade de Conservação se sobrepõe à 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”^[6].

O plano de manejo da APA foi aprovado pela Portaria nº 533/2018 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Segundo o plano, parte da propriedade, incluindo deque, píer, passarela, quiosque e casa principal, está inserida na Zona de Recuperação e Adequação Ambiental – ZREC. O restante da propriedade está inserida em Zona de Uso Comunitário (ZUCO). Ambas as zonas impõem restrições à realização de construções. Vejamos (fl. 60 e 70 do plano de manejo)^[7]:

Zona de Recuperação e Adequação Ambiental – ZREC:

(...)

85. Deverão ser celebrados instrumentos jurídicos específicos para a regularização das intervenções e atividades irregulares, com base no projeto de recuperação formalizados em prazo máximo de vinte quatro meses após a aprovação do Plano de Manejo, atendendo as seguintes normas:

(...)

Ambiental:

a) **proibidas construções e intervenções em costões rochosos, praias e demais áreas de preservação permanente (APP)**, áreas com vegetação nativa em estágios médio e avançado de regeneração e sítios arqueológicos;

(...)

Zona de Uso Comunitário (ZUCO):

(...)

Objetivos:

Manutenção de um ambiente natural íntegro ou com moderado impacto humano, associado ao uso múltiplo sustentável dos recursos naturais, com práticas agroecológicas de produção, garantindo a integração da unidade de conservação à dinâmica social e econômica das comunidades, bem como a subsistência de moradores tradicionais, mas **restringindo o adensamento de construções residenciais**.

(grifos)

Assim, qualquer reforma ou construção deveria ter sido precedida de autorização do órgão ambiental competente. Consoante salientado pela área técnica, mesmo que a autuada tivesse requerido a abertura de processo administrativo para licenciar/regularizar as construções, este deveria ser indeferido, tendo em vista que:

- i. as construções estão dentro de unidades de conservação que não admitem tais espécies de edificações;
- ii. existem deques, aterro, muro e píer sobre costão rochoso e praia, que são Áreas de Preservação Permanente; e
- iii. algumas edificações e depósitos estão localizados em faixa marginal de proteção de curso d’água.

As hipóteses excepcionais de intervenção em APP estão previstas no art. 8º da Lei Florestal nº 12.651/2012^[8], bem como na Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente – Conema nº 83/2018. Porém, as edificações construídas para os fins descritos no relatório de vistoria, quais sejam moradia e recreação

(veraneio), não se enquadram nas exceções previstas.

Constatada a irregularidade das construções, torna-se possível sua demolição, que admite a modalidade administrativa e judicial.

Conforme Relatório de Vistoria nº 76/2020, “*constatou-se que a casa do caseiro está sendo utilizada como moradia e a casa principal está em uso de veraneio*”.

De acordo com o Guia Prático de Poder de Polícia deste Instituto^[9], a demolição administrativa poderá ocorrer não só pelo procedimento ordinário (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 risco 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.

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.

Por outro lado, 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.

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.

Extraí-se do processo que a vistoria enquadrava a casa do caseiro existente nas exceções que demandam o manejo de ação judicial para a desmobilização. Todavia, o caseiro possui mera detenção de um imóvel cuja propriedade possui a finalidade de veraneio, ou seja, é utilizada para visita em determinado período de tempo, diferente do habitual, com vistas à recreação. Assim, a natureza da propriedade não é modificada pela existência de uma construção voltada ao seu cuidado e vigilância.

Portanto, opina-se que não resta configurada qualquer hipótese de demolição judicial, de modo que se mostra possível adotar a modalidade administrativa de demolição pelo rito ordinário para todas as construções objeto da presente autuação, salvo a existência de risco que justifique a adoção do rito de efeitos imediatos (sumário).

Considerando o tempo decorrido desde a última análise técnica (2020), recomenda-se nova vistoria que identifique a finalidade das construções. Caso se identifiquem construções com a finalidade de moradia ou outras hipóteses que demandem a demolição pela via judicial, sugere-se a abertura de processo administrativo para tanto. Por sua vez, caso se mantenha a situação fática quanto às construções relatadas (deque, passarela, quiosque, casa principal, “casa 2”, depósitos, píer e casa de caseiro), poderá ser adotada a via administrativa para o desfazimento.

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. restou comprovado que houve, de fato, violação ao art. 69 da Lei Estadual nº 3.467/2000 diante das construções realizadas em área não edificante;
- iii. foi observada a ocorrência da prescrição da pretensão executória da multa simples, ante o lapso temporal de mais de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado do processo administrativo, sem que houvesse a emissão da nota de débito com vistas ao envio à dívida ativa para cobrança;
- iv. se recomenda o encaminhamento dos autos à Corregedoria com vistas à apuração de possível responsabilidade funcional pela ocorrência da prescrição executória e à Dirpos para verificação de eventual passivo ambiental;
- v. se sugere a realização de nova vistoria técnica com o escopo de verificar as condições atuais das edificações para adoção da modalidade de demolição mais adequada; e
- vi. se mostra viável a lavratura de novo auto de constatação para aplicação da penalidade de multa simples.

Como os itens (iv) e (v) se referem à realização de vistoria para a identificação de passivo ambiental e para a adoção da medida administrativa mais adequada ao desfazimento das construções, a mesma vistoria poderá abarcar ambas as finalidades. Para tanto, sugere-se a reunião das áreas técnicas capazes de efetivar as medidas.

Restitua-se à **Presidência**, para ciência.

À **Dirpos** e à **Dirbape**, para adoção das medidas necessárias à continuidade do procedimento administrativo.

Rafaella Ribeiro de Carvalho
Gerente de Ambiental
Inea/Proc/Gerdam - ID nº 5128395-6

VISTO

Aprovo o Parecer nº 32/2024 - RRC (SEI nº 166/2024) da lavra da Gerente de Ambiental Rafaella Ribeiro de Carvalho, nos autos do E-07/202991/2005.

À **Presidência**, para ciência.

À **Dirbape** e **Dirpos** para adoção das medidas cabíveis.

Rio de Janeiro, 08 de julho 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] “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”

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

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

[5] 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;

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

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

[8] 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. (grifou-se)

[9] Disponível em < https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/guiaPoderPolicia_WEB-1.pdf >. Acesso no dia 23.01.2024.

[10] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

[11] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[12] Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/guiaPoderPolicia_WEB-1.pdf>. Acesso no dia 03 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo David Quintanilha de Oliveira, Procurador**, em 08/07/2024, às 15:58, 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 08/07/2024, às 17:37, 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 **78099658** e o código CRC **523D1137**.