



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, 19 de agosto de 2019.

Parecer n° 39/2019 - ACC¹

Ref.: Processo: E-07/002.6109/2016

Consulta sobre a possibilidade de exigir a aplicação da NOP-10, aprovada pela Resolução Conema n° 54/2013, para adequação de estruturas de apoio náutico construídas antes da vigência da norma. Natureza constitucional fundamental da segurança jurídica e do meio ambiente. Conflito intertemporal de normas ambientais. Prevalência do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Aplicação do Princípio *Tempus Regit Actum*. Inviabilidade de exigência da NOP-10 para construções anteriores à sua existência jurídica. Possibilidade de sua exigência para futuras construções/intervenções na área.

I. RELATÓRIO

Trata-se consulta formulada pela Gerência das Unidades de Conservação - GEUC no bojo de análise realizada por este Instituto sobre a viabilidade ambiental para aplicação do regime de aforamento dos terrenos de marinha em favor de Paulo Nestor da Silva Vidal. *Heidi*

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

Inaugurou o processo em referência o encaminhamento da Carta INEA/DIGAT/GEGET nº 17 (fl. 03), requerendo do interessado, o Sr. Paulo Nestor Da Silva Vidal, para viabilizar a aplicação do regime de aforamento dos terrenos aos Lotes 21, 22, 23 e 24 da Ilha da Caieira, na Baía da Ribeira, Angra dos Reis, o comparecimento pessoal e a apresentação de documentos exigidos.

O interessado apresentou documentos (fls. 05/22) e requereu a elaboração de parecer técnico para regularização junto a GRPU do imóvel.

Consta ofício da Superintendência de Patrimônio da União (Ofício nº 3579/2012/SÚRJ/GAB/CODIM - fl. 24) que originalmente submeteu o assunto ao Inea, solicitando manifestação se haveria impedimento, do ponto de vista técnico, à concessão do aforamento dos terrenos.

Consta o Parecer de Localização Espacial (fls. 26/28) realizada pela Gerência de Instrumentos de Gestão de Territórios - GETEC.

O interessado apresentou novos documentos (fls. 29/42) referentes ao histórico do terreno junto aos órgãos, públicos, dentre eles o Ministério da Marinha, a SPU-RJ e a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis.

O interessado juntou ainda novos documentos (fls. 46/55), consistentes em certidões de órgãos públicos, em resposta à requisição do Inea.

Consta Reavaliação do Laudo Ambiental sobre a aplicação do regime de aforamento do imóvel (fls. 56/61). Foi assinalado nas conclusões do setor técnico que (i) o aterro (acrescido de marinha) é anterior ao Plano Diretor da Área de Proteção Ambiental - APA de Tamoios, instituído pelo Decreto nº 20.172/1994, bem como à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05/10/1989, que define o costão rochoso como Área de Preservação Permanente - APP; (ii) posição favorável à aplicação do regime de aforamento; (iii) que novas intervenções ou modificações do aterro e/ou píer devem seguir as especificações da atual legislação ambiental; e (iv) a necessidade de averbação no Termo de Aforamento da propriedade da obrigação de futuras alteração serem precedidas de licenciamento. *Alcun*



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

Por fim, a Gerência das Unidades de Conservação - GEUC encaminhou consulta para esta Procuradoria questionando se caberia exigir do interessado adequações quanto à NOP-10 deste Instituto, a despeito da intervenção antrópica ser anterior à normativa (fl. 73).

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o parecer exarado pelo setor técnico deste Instituto (fls. 56/61), sobre a possibilidade de regularização de áreas de aterros (acrescidos) efetuados no espelho d'água, observa-se que as construções foram realizadas em desconformidade com a proibição de interferência na circulação de águas na APA de Tamoios (Decreto Estadual nº 44.175/2013), as regras sobre implantação de píeres (Resolução Conema nº 54/2013, que aprovou a NOP-INEA 10) e, ainda, que comprometeram o costão rochoso, considerado Área de Preservação Permanente pela Constituição do Estado.

Nada obstante, o setor técnico ressaltou, com base em documentos juntados ao processo (fls. 49, 51 e 53), que as intervenções antrópicas precederam a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, portanto, seriam anteriores aos demais atos normativos acima destacados. Em razão disso, a GEUC questionou se caberia exigir do interessado adequações quanto à NOP-10. Em outras palavras, se as normas ambientais supervenientes poderiam ser exigidas do interessado.

Para o devido esclarecimento, oportuno ressaltar que, como é cediço, o constituinte previu no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) um rol de direitos fundamentais marcadamente individuais. Destacam-se entre essas previsões a segurança jurídica como um direito fundamental, através da proteção do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido².

Nada obstante, embora esses direitos individuais tenham um papel absolutamente central na atual ordem constitucional, observa-se que o constituinte inovou ao prever também ao longo do texto constitucional um catálogo de direitos fundamentais subjetivamente titularizados não por uma pessoa ou grupo de pessoas, e sim por uma

² CF/88 Art. 5º. XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;



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

coletividade difusa e indeterminada³. Dentro de tal categoria de direitos, seguramente se apresenta como um dos mais importantes aquele relacionado com a proteção e a promoção de um meio ambiente seguro, justo e saudável, bem jurídico da mais alta estatura, protegido individualmente para cada indivíduo, mas também para coletividade⁴.

Sem embargo, sabe-se que tensões ocasionais podem surgir entre os direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, de situações em que a proteção jurídica do meio ambiente entra em choque com o direito de segurança jurídica, como quando o legislador pretende incrementar restrições ambientais ao uso de imóveis. Em casos assim, não há que se falar em prioridade de uma norma constitucional sobre a outra, mas sim na verificação tópica de qual deve prevalecer de acordo com o caso concreto⁵.

Nessa linha, levando em consideração a particularidade no presente caso de que as intervenções realizadas pelo Administrado são anteriores à vigência da Constituição do Estado, surgiu a dúvida da área técnica de como proceder em razão do conflito intertemporal de normas.

A problemática de sucessão de leis ambientais no tempo cria esse conflito na interpretação da correta aplicação da lei nova a situações jurídicas pré-existentes, neste caso, as intervenções realizadas antes da vigência da Constituição do Estado, do Plano Diretor da APA de Tamoios e da NOP-10.

Sobre o tema vale transcrever o seguinte trecho do Parecer RD nº 02/2017, da lavra do Procurador Rafael Lima Daudt d'Oliveira:

Se por um lado, não há direito adquirido a poluir nem a degradar o meio ambiente⁶, por outro lado, são importantes para o Estado de

³ JR, Fredie Didier; JR, Hermes Zaneti. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Juspodvim, 2019, p.62.

⁴ CF/88. 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.

⁵ Cf. SARMENTO, Daniel; NETO, Claudio Pereira de Souza. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 505.

⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pp. 500-501. No mesmo sentido, entende Antonio Inagê de Assis Oliveira: "Não existe forma de adquirir o direito de atentar contra a saúde ou mesmo contra a sadia qualidade de vida da população, nos termos do dispositivo constitucional, que também





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

Direito os princípios constitucionais da irretroatividade das leis, segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Nesse contexto, vale citar o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça que enfrentou a questão de conflito de normas no tempo, evidenciando a necessidade de proteção do ato jurídico perfeito, os direitos adquiridos e a coisa julgada:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM E EX LEGE. DEVER DE AVERBAÇÃO. TEMPUS REGIT ACTUM.

(...)

3. No que diz respeito à alegação de revogação da norma legal que estabelecia a obrigação objeto da irresignação recursal, registre-se que, em matéria ambiental, **a adoção do princípio tempus regit actum impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato.**

4. **A Segunda Turma do STJ firmou a orientação de inaplicabilidade de norma ambiental superveniente de cunho material aos processos em curso, seja para proteger o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada**, seja para evitar a redução do patamar de proteção de ecossistemas frágeis sem as necessárias compensações ambientais. Precedentes: AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12/3/2014; REsp 1.381.191/SP, Rel. Ministra Diva Malerbi, Segunda Turma, DJe 30/6/2016.

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1404904/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02/02/2017, DJe 03/03/2017). (Grifou-se).

Com isso, no que toca ao ponto da consulta, forçoso reconhecer que não se mostra possível exigir do interessado a regularização da propriedade na forma da NOP 10, aprovada pela Resolução Conema nº 54/2013, tendo em vista que o próprio setor técnico aponta que as edificações são anteriores à normatização citada.

Sem prejuízo disso, conforme corretamente assinalado pela GETEC, futuras alterações devem ser submetidas ao regramento da NOP-10. Inclusive, a sugestão do setor técnico da necessidade de averbação no Termo de Aforamento, observando-se a obrigação

determina ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado." (OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, ob. cit., pp. 124-125).

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VANOS VIRAR O JOGO



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

de que futuras construções e intervenções deverão ser objeto de regularização por meio de licenciamento ambiental vai ao encontro do art. 7.1 da NOP-10, a qual prevê que "*estruturas pré-existentes deverão se adequar a essa norma no processo de licenciamento, de renovação de licença ambiental ou nos procedimentos de cessão ou renovação de cessão de uso pela Secretaria de Patrimônio da União –SPU.*"

Em síntese, em questão de leis ambientais no tempo, torna-se inaplicável a norma ambiental superveniente ao particular em situação jurídica lícita e de boa-fé, devendo-se aplicar o princípio *tempus regit actum*, ou seja, o tempo rege o ato.

Portanto, incabível se exigir do interessado a adequação das estruturas de apoio náutico à NOP-10 para obras realizadas antes da exigibilidade jurídica dessa normativa. No entanto, faz-se necessária sua exigência para futuras alterações a serem realizadas pelo interessado no local, inclusive, a regularização por meio de licenciamento ambiental.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

- (i) A Constituição prevê tanto a segurança jurídica (CF/88 Art. 5º. XXXVI) e o meio ambiente (CF/88. Art. 225) como direitos fundamentais. Nesse sentido, não há que se falar em uma prioridade de um direito sobre o outro, mas na verificação tópica de prevalência de cada um no caso concreto;
- (ii) Levando-se em consideração a particularidade no presente caso de que as intervenções realizadas pelo Administrado são anteriores à vigência da Constituição do Estado, surgiu a dúvida da área técnica de como proceder em razão do conflito intertemporal de normas.
- (iii) Nesse caso, entende-se pela prevalência do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, aplicando-se, conforme entendimento do STJ, o princípio do *tempus regit actum*, ou seja, o tempo rege o ato;

Almeida



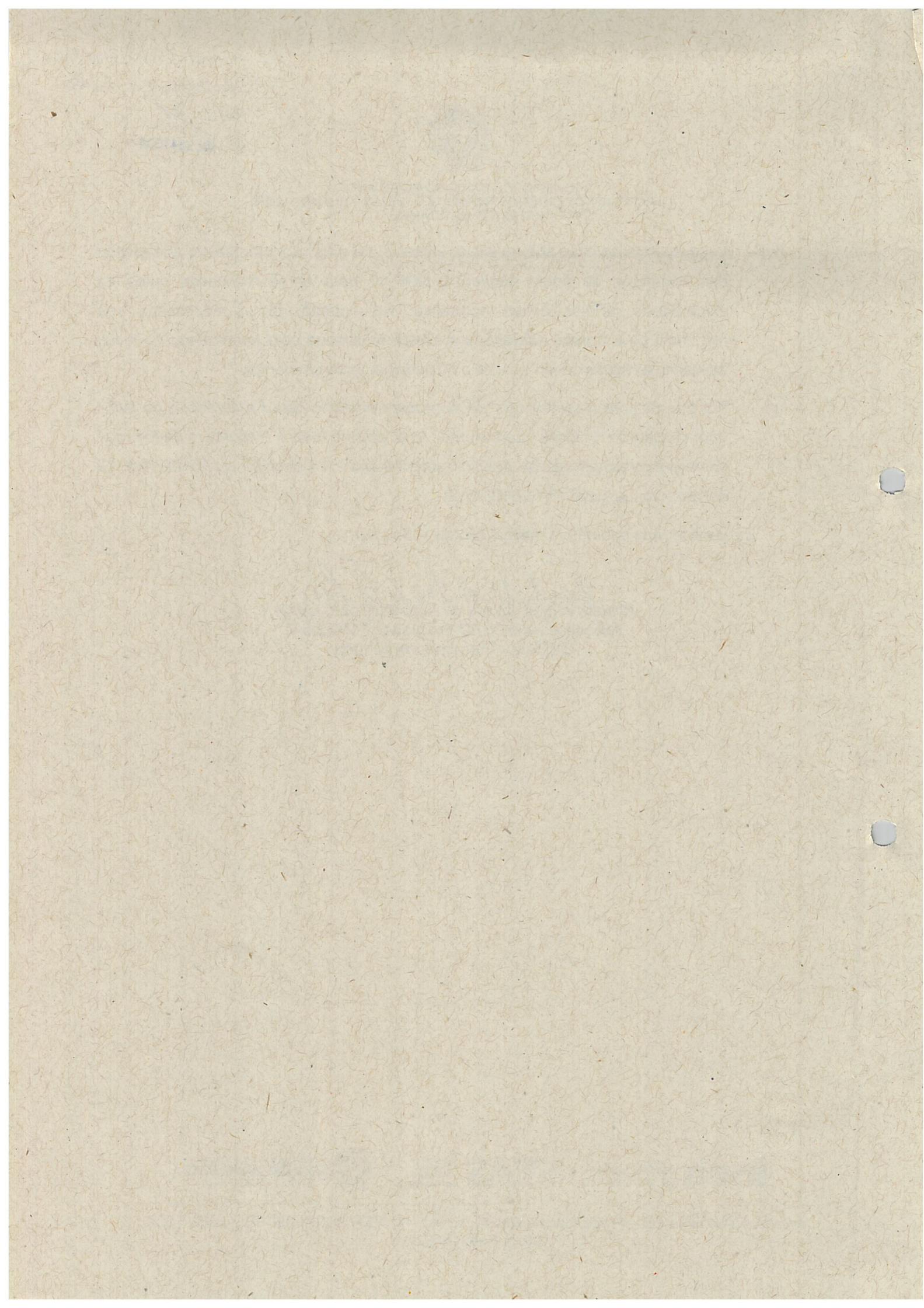


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

- (iv) Logo, quanto ao caso sob consulta, incabível se exigir do interessado adequação das estruturas de apoio náutico à NOP-10 para obras realizadas antes da exigibilidade jurídica dessa normativa. No entanto, faz-se necessária sua exigência para futuras alterações a serem realizadas pelo interessado no local, inclusive, a regularização por meio do licenciamento 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 nº 46.619/2019).

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


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Assessor Jurídico / ID Funcional: 5100605-7
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° 39/2019-ACC, que opinou pela inviabilidade de se exigir do interessado conformação à NOP-10 aprovada pela Resolução Conema n° 54/2013, ressalvados os casos de novas intervenções antrópicas a serem futuramente realizadas no local.

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

Rio de Janeiro, 20 de agosto 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

