



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, 16 de setembro de 2019.

Parecer nº 40/2019 - MCA¹

Ref.: Processo: E-07/002.3118/2016

Manifestação da Procuradoria do Inea. Consulta da Superintendência Regional da Baía da Ilha Grande - SUPBIG. Estrutura de Apoio Náutico. Necessidade de adequação às regras da NOP-INEA-10.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Superintendência Geral das Regionais - SUPGER no bojo de processo administrativo para obtenção de certidão de regularidade ambiental, requerida por MANOEL GOMES OLIVEIRA, para regularização de uma estrutura particular de apoio náutico localizada na Enseada do Ariró, Baía da Ribeira, no município de Angra dos Reis.

De acordo com o Memorial Descritivo apresentada pelo requerente (fls. 11/22), a estrutura de apoio náutico estaria em conformidade com a Resolução Conema nº 52/2013 (aprova a NOP-INEA-09, que dispõe sobre o licenciamento de instalações náuticas) e a Portaria SPU N° 404/2012 (estabelece normas e procedimentos para a instrução de processos visando à cessão de espaços físicos em águas públicas).

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

No Relatório de Vistoria nº 116.07.16 (fls. 46/48), foi informado que a estrutura não atende à NOP-INEA-10 (estabelece regras para o licenciamento de estruturas de apoio náutico), publicada em 09/01/2014, porquanto ultrapassa os limites permitidos e já teria outra estrutura de apoio náutico no condomínio.

Com base nas conclusões da área técnica do Inea, o pedido de certidão de regularidade ambiental foi indeferido, conforme documento de fl. 55.

Em resposta à notificação de indeferimento, o requerente apresentou recurso contra essa decisão (fls. 57/61), aduzindo que: (i) a estrutura apresenta dimensões menores e características diversas das avaliadas pelo Inea; (ii) a construção, sendo anterior à NOP-INEA-10, foi erguida em consonância com as regras ambientais então em vigor; e (iii) ocorreu ganho ambiental com a instalação da estrutura.

Porém, no Relatório Técnico nº 065.12.18 (fls. 63/64) é dito que (i) as diferenças nas dimensões em nada alteram as conclusões do relatório anterior; (ii) a estrutura deve se adequar às novas normativas ambientais; (iii) o processo se encontra insuficientemente instruído face às alegações de zoneamento realizadas pelo requerente; e (iv) não existe prova das supostas vantagens advindas da construção, não sendo possível inferir sobre eventual ganho ambiental.

É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Das preliminares

2.1.1 – Da tempestividade do recurso

O Decreto Estadual nº 41.628/09, em vigor à época da interposição do recurso, estabelecia o seguinte em seu art. 57, I:

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

I - pelo CONSELHO DIRETOR, nas decisões proferidas pela Diretoria de Licenciamento Ambiental ou pela Presidência;



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

Compulsando os autos, observa-se que a Notificação nº SUPBIGNOT/01069918, que comunica o indeferimento do pedido de certidão de regularidade ambiental, foi emitida em 01/08/2016 (fl. 56); e o recurso administrativo contra a decisão de indeferimento foi interposto em 25/04/2018 (fl. 57). Apesar de ultrapassado o prazo recursal, verifica-se que não existe informação nos autos de quando o interessado recebeu a Notificação de indeferimento.

Diante da falta de comprovação da data em que o requerente teve ciência do indeferimento, considerando o direito de ampla defesa, e priorizando o exame do mérito deste processo administrativo, opina-se pelo conhecimento do recurso.

2.1.2 – Da competência para decisão de indeferimento

Com relação à competência para a decisão de indeferimento, deve-se pontuar que a certidão de regularidade ambiental é parte do Sistema de Licenciamento Ambiental – SLAM, conforme o art. 18, § 1º, IV, do Decreto Estadual nº 44.820, de 02/06/2014:

Art. 18. A Certidão Ambiental (CA) é o ato administrativo mediante o qual o órgão ambiental declara, atesta, certifica determinadas informações de caráter ambiental, mediante requerimento do interessado.

§ 1º Aplica-se a CA aos seguintes casos:

(...)

IV - atestado de regularidade ambiental de atividades e empreendimentos **que se instalaram sem a devida licença ou autorização ambiental**, a ser emitida após a aplicação de sanção pela infração cometida e o cumprimento integral das obrigações ambientais determinadas por notificação ou fixadas em Termo de Ajustamento de Conduta, sendo seu requerimento facultativo; (Grifou-se)

Considerando que a estrutura náutica deveria ter sido licenciada pelo Inea, por estar enquadrada na Classe 2B (baixo impacto), conforme demonstrado no Relato Técnico nº 065.12.18 (fl. 64), o instrumento aplicável à presente hipótese, de fato, seria a certidão de regularidade ambiental.²

² Ressalta-se que a competência para o licenciamento não é do Ibama porque a estrutura náutica, apesar de estar em ambiente marinho, não está localizada no *mar territorial* (conforme análise das coordenadas do Decreto nº 8.400/2015), o que afasta aplicação do art. 7º, XIV, b, da LCP 140/11); nem do Município de Angra dos Reis



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

Portanto, verifica-se que os atos praticados no presente processo estão em consonância com as regras legais aplicáveis. Nesse contexto, após análise e manifestação desta Procuradoria, o Recurso Administrativo interposto pela Autuada será submetido ao Condir, autoridade competente para julgamento da decisão de indeferimento, de acordo com o artigo 57, inciso I do Decreto 46.619/2019.

2.2 – Do mérito

2.2.1 – Da inaplicabilidade do art. 9º, § 5º, da Portaria SPU nº 404/2012

Primeiramente, vale transcrever o § 5º do art. 9º da Portaria SPU nº 404/2012:

§5º No caso da cessão de espaço físico em águas públicas, envolver estrutura náutica rudimentar ou de pequeno porte (**de até 250,00m²**, incluindo estrutura e berços), a documentação listada no caput **poderá** ser dispensada ou substituída pelo cadastro da SPU, a critério da Superintendência.
(Grifou-se)

O requerente se fundamenta nesse dispositivo legal para alegar que a estrutura de apoio náutico, por possuir uma área aproximada de 131 m², não precisa de licenciamento ambiental.

No entanto, o requerente não trouxe qualquer documento oficial da SPU atestando que a licença ambiental poderia “ser dispensada ou substituída pelo cadastro da SPU”. Ademais, cabe reiterar que a competência para o licenciamento da estrutura objeto deste processo administrativo é estadual. Assim, o fundamento do requerente não se aplica ao presente caso.

Nesse contexto, vale ressaltar que a área técnica, conforme dito acima, concluiu que a estrutura de apoio náutico deveria ter sido licenciada pelo Inea, por estar enquadrada na Classe 2B (baixo impacto). Portanto, *in casu*, não há que se falar em aplicação do art. 9º, § 5º, da Portaria SPU nº 404/2012.

porque, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Resolução Conema nº 42/2012, não se considera *impacto ambiental de âmbito local* as alterações que atinjam ambiente marinho.



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

2.2.2 – Da aplicação da NOP-INEA-10

De acordo com o requerente, as dimensões da construção estariam em conformidade com as normativas técnicas vigentes ao tempo da edificação. Ademais, sustenta que seria inviável a aplicação retroativa da NOP-INEA-10, sendo aplicáveis somente as prescrições da Portaria SPU nº 404/2012.

Com efeito, a superveniência de norma ambiental não pode servir para desconstituição do ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada. O caráter coletivo do direito ambiental não serve de salvo-conduto para exigências desproporcionais que afetem os princípios da segurança jurídica (art. 5º, caput, CRFB) e da proteção da confiança legítima (art. 5º, caput, CRFB), e o direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, CRFB).

Nesse contexto, vale citar o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça que enfrentou a questão de conflito de normas no tempo:

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).

Contudo, após análise de toda a documentação apresentada pelo requerente, conclui-se que assiste razão à SUPBIG quando afirma no Relato Técnico nº 065.12.18: “ainda que a



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

estrutura esteja adequada pela portaria da SPU, não exige de se adequar ambientalmente, de forma que deverá atender à NOP INEA N° 10" (fl. 63).

Isso porque o requerente não comprovou em que momento a estrutura foi implantada nem quando foi reformada, sem contar que trouxe informações dissonantes sobre o ano em que teria ocorrido a reforma: à fl. 21 informa o ano de 2013 e à fl. 60 o ano de 2012.

Ademais, ainda que tivesse comprovado o momento da implantação e reforma da estrutura, o fato de não possuir qualquer licença ambiental afasta a alegação de que a norma não poderá retroagir para afetar a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico (alegação recursal à fl. 58), porquanto, em regra, "não há como se invocar direito adquirido de ato que não foi aperfeiçoado".³

Nesse contexto, também vale transcrever o seguinte trecho do Parecer RDC n° 54/2018, da lavra da assessora jurídica da Procuradoria do Inea Renata Damasceno Conde, que enfrentou matéria semelhante à que ora se analisa:

Como se sabe, o ordenamento jurídico pátrio se rege pela regra do *tempus regit actum* que determina que os atos jurídicos se regem pela realidade normativa existente à época em que foram praticados.

Todavia, por não ter havido anuência ambiental para a instalação do píer, a possibilidade de sua regularização deverá ser analisada à luz de todo o arcabouço jurídico-ambiental atualmente vigente.

Isto porque, o direito adquirido apenas reveste certo ato após sua formalização mediante anuência do órgão público competente e efetivação de atos materiais, o que não houve neste caso concreto.

(...)

Visto que a regularização do píer deverá ser analisada à luz de todo o arcabouço jurídico-ambiental atualmente vigente, neste caso concreto devem ser atendidos os critérios e restrições estipulados na NOP-INEA-10,
(...)

(Grifos do original)

³ Parecer TMD n° 11/2015, da lavra da assessora jurídica da Procuradoria do Inea Thaíssa Mascarenhas Domingues, que assim esclarece: "Considerando que não há como se invocar direito adquirido de ato que não foi aperfeiçoado, deverá a instalação do particular guardar estrita conformação à ordem jurídica vigente, incluindo-se, aí, as normas ambientais que venham a ser editadas no curso do processo de licenciamento ambiental".





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

Assim, considerando a *ausência de licença ambiental* para viabilizar a concretização da estrutura náutica (a qual não se sabe nem mesmo quando efetivamente foi implantada e reformada), conclui-se que o requerente não possui direito adquirido para afastar a aplicação da NOP-INEA-10.

No que tange à alegação de que a estrutura construída estaria de acordo com as regras estabelecidas pela Portaria SPU nº 404/2012, de modo que não haveria ato materialmente ilícito, também não assiste razão ao requerente. Com efeito, podem-se mencionar dois problemas na narrativa empreendida pelo requerente:

(i) a Portaria SPU nº 404/12 não é uma normativa sobre intervenções no meio ambiente, mas sim uma portaria destinada a disciplinar a instrução de processos visando à cessão de espaços físicos em águas públicas e fixa parâmetros para o cálculo do preço público devido, a título de retribuição à União. Ou seja, sua função é regular interesses patrimoniais da União, e não necessariamente de proteger o meio ambiente da degradação e poluição; e

(ii) apesar de não objetivar precipuamente a proteção do meio ambiente, a Portaria prevê no seu art. 9º, VIII, que a cessão de espaços dependerá de "Licença Ambiental Prévia (LP), quando se tratar de implantação de nova estrutura náutica ou Licença Ambiental de Instalação (LI) ou de Operação (LO), quando se tratar de ampliação/regularização de estrutura náutica existente". Afinal, como a Portaria tem destinação meramente patrimonial, exigia a União que o interessado se regularizasse previamente junto aos órgãos ambientais competentes.

Nesses termos e conforme esclarecido no tópico 2.2.1, diversamente do que alega o Sr. Manoel Gomes Oliveira, a Portaria SPU nº 404/12 não afasta a ilicitude no caso concreto, uma vez que a própria norma determina a necessidade de prévio licenciamento ambiental.

Diante do exposto, como o interessado buscou a regularização somente em 08/03/2016, é aplicável ao presente caso a NOP-INEA-10, publicada no ano de 2014. Portanto, o particular deverá adequar a estrutura de apoio náutico às regras estabelecidas na NOP-INEA-10.



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

2.2.3 – Da falta de comprovação de ganho ambiental

Sustenta o Autuado que teria ocorrido um ganho ambiental com a construção da sua estrutura náutica, pois “a adequação do deck facilitou o crescimento de colônias esponjas do mar que são importantes fontes de alimentos para estrelas do mar e várias espécies de peixes” (fl. 60).

Em resposta, o setor técnico manifestou que “ainda que ocorra a existência de um ecossistema associado às estruturas de apoio náutico, não podemos inferir que tal estrutura traga ganho ambiental (...) a retirada dessas estruturas irá tornar o ambiente mais próximo do natural” (fl. 64).

Entendemos que está correta a manifestação da SUPBIG. De fato, o interessado não apresentou qualquer prova concreta que atesta o ganho ambiental. Além disso, tendo em vista a instrução deficiente, não se pode concluir que a retirada das intervenções ilícitas também não ensejaria uma restauração do meio ambiente mais próxima ao natural.

Nesses termos, não há como se aceitar o argumento de ganho ambiental veiculado pelo interessado.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se:

- (i) A estrutura de apoio náutico deveria ter sido licenciada pelo Inea, por estar enquadrada na Classe 2B (baixo impacto), não sendo aplicável, pois, o art. 9º, § 5º, da Portaria SPU nº 404/2012;
- (ii) O requerente não comprovou em que momento a estrutura foi implantada nem quando foi reformada;
- (iii) Ainda que tivesse comprovado o momento da implantação e reforma da estrutura, o fato de não possuir qualquer licença ambiental afasta a alegação de que a norma não poderá retroagir para afetar a segurança, a certeza e a estabilidade do



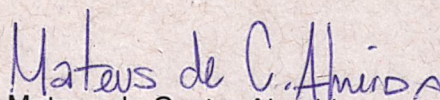
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

ordenamento jurídico, porquanto, em regra, "não há como se invocar direito adquirido de ato que não foi aperfeiçoado" (Parecer TMD nº 11/2015);

- (iv) Em consequência, se *tempus regit actum*, a regularização da atividade deve levar em conta a normativa vigente ao tempo do pedido de regularização, ou seja, a NOP-INEA-10;
- (v) Quanto ao argumento de ganho ambiental, tendo em vista a instrução probatória deficiente, não assiste razão ao requerente;
- (vi) Por fim, cumpre ressaltar que "os pareceres emitidos pela Procuradoria do INEA não vincularão o órgão consultante, que poderá deles discordar, desde que declare expressamente os motivos determinantes da decisão contrária" (Art. 33 do Decreto Estadual 46.619/2019).

Destarte, entendemos **pelo conhecimento do recurso**, opinando, no mérito, **por seu desprovimento**.

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


Mateus de Castro Almeida

Assessor Jurídico / ID: 5099103-5
GEDAM / Procuradoria do INEA



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - 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 nº 40/2019-MCA, que opinou pelo conhecimento do recurso administrativo interposto por MANOEL GOMES OLIVEIRA, eis que cabível e tempestivo, e no seu mérito, por seu desprovimento.

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

Rio de Janeiro, de setembro 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

