



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

Processo n. E-07/002.4721/19

Data 06/05/2019

Fls. 26

Rubrica

ID: 2019004-9

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2019.

Parecer n° 54/2019 – ACC

Ref.: Processo: E-07/002.4721/2019

Consulta sobre a norma aplicável na delimitação da faixa marginal de proteção no entorno de lagos e lagoas do Estado do Rio de Janeiro. Discussão que envolve três regimes jurídicos incidentes sobre o entorno dos lagos e lagoas. Área de Preservação Permanente (APP) que tem disciplina jurídica na Lei Federal n° 12.651/2012 e que demarca um espaço *non aedificandi* de 100, 50 ou 30 metros no entorno de lagos e lagoas. Faixa Marginal de Proteção (FMP) que tem por fundamento a Lei Estadual n° 650/1983 e que constitui uma espécie de APP. Área de Interesse do Estado do Rio de Janeiro (IEERJ) que tem previsão na Lei Estadual n° 1.130/1987 e que incide em uma faixa de 300 metros no entorno de lagos, lagoas e reservatórios. Regime de consentimento administrativo próprio, menos restritivo, inconfundível com aquele das APP e FMP. Parâmetro para demarcação da faixa marginal que deve ser aquele da Lei Federal n° 12.651/2012 devendo ser observado, ainda, o Decreto n° 42.356/2010. Revogação tácita da Lei n° 1.130/1987, e de seu decreto regulamentador, no tocante à demarcação de faixa marginal de proteção no entorno de lagos e lagoas no Estado do Rio de Janeiro.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O 1000



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

paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas". Esse conceito de APP foi rigorosamente mantido no atual Código Florestal — Lei Federal nº 12.651/2012 — em uma evidente continuidade normativa entre os diplomas ambientais¹.

As áreas abrangidas pelo regime jurídico das APPs eram definidas na Lei Federal nº 4.771/1965, na forma dos arts. 2º e 3º, de acordo com as diferentes localizações geográficas dos imóveis. No atual Código Florestal, houve algumas novidades no tocante às hipóteses de incidência do regime jurídico das APPs, dentre elas as inovações previstas nos arts. 4º ao 6º da Lei Federal nº 12.651/2012, em que pese tenha sido mantido o critério de localização geográfica na definição do tamanho das áreas de preservação.

No que se refere às restrições decorrentes do regime jurídico da APP, Frederico Amado bem aponta que *"em regra, não será possível a supressão de vegetação em área de preservação permanente, justamente em razão das suas importantes funções ecológicas"*². Nesses termos, a preservação da APP se apresenta como um dever jurídico incontornável, inclusive, fixando-se a eventual obrigação de recuperação da área como obrigação *propter rem*³.

Ante o exposto, em uma ponderação entre a proteção ambiental e o direito de propriedade, o legislador previu algumas hipóteses excepcionais de intervenção em APP, sendo elas: utilidade pública, interesse social e atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental (art. 3º, incisos VIII, IX e X c/c art. 8º da Lei nº 12.651/2012, bem como as atividades reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental pela Resolução Conema nº 83/2018).

Sem prejuízo, conforme assinalado em outra oportunidade por esta Procuradoria — por meio do Parecer RDC nº 15/2018 —, seriam ainda hipóteses de intervenção em APP: (i) a implantação do empreendimento ocorrido antes da norma que estabeleceu os limites da

¹ Lei Federal nº 12.651/2012. Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

² AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodvím, 2019, p. 264.

³ Cf. STJ, AgRg no Resp 1.367.986/SP – Relator: Min. Humberto Martins, DJe de 12. mar. 2014





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

Processo n. E-07/002.4721/19

Data 08/05/2019

Fls

Rubrica

ID:

Rio (PAR) e o Projeto de Alinhamento de Orla de Lago (PAO), são instrumentos de controle do sistema de proteção dos lagos e cursos d'água, cabendo sua demarcação à antiga Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla), atual Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

Nada obstante, sabe-se que a interpretação majoritariamente adotada é de que a FMP da Lei Estadual nº 650/1983 é uma espécie de APP. Isso em decorrência da previsão expressa da Constituição Estadual de que são áreas de preservação permanente os "manguezais, lagos, lagoas e lagoas e as áreas estuarinas" e as "faixas marginais de proteção de águas superficiais"⁷. Com isso, são necessariamente transpostas para as FMPs as regras típicas do regime jurídico das APPs, como a sua caracterização enquanto áreas *non aedificandi* e as hipóteses de intervenção anteriormente citadas.

O conceito jurídico de FMP não se encontra na lei estadual instituidora desse regime jurídico — Lei Estadual nº 650/1983 —, mas sim na Lei Estadual 1.130/1987⁸, haja vista que a Lei Estadual nº 650/1983 se limita em fazer referência aos atos normativos relativos à demarcação da FMP, como por exemplo o antigo Código Florestal — Lei nº 4.771/1965 — e ao consentimento administrativo (art. 3º, parágrafo único, c/c art. 6º).

Ainda sobre o regime jurídico da FMP, importa destacar o Decreto nº 42.356/2010, que dispõe sobre o tratamento e a demarcação das faixas marginais de proteção nos processos de licenciamento ambiental e de emissões de autorizações ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Ressalta-se que o decreto, em seu art. 4º, prevê que os limites mínimos fixados pelo Código Florestal para as faixas marginais de rios ou de quaisquer cursos d'água

⁷ Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Art. 268. São áreas de preservação permanente:

I - os manguezais, lagos, lagoas e lagoas e as áreas estuarinas;

II - as praias, vegetação de restingas quando fixadoras de dunas, as dunas, costões rochosos e as cavidades naturais subterrâneas-cavernas;

III - as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais; [...]

⁸ Lei Estadual nº 1.130/87. Art. 9º. Parágrafo único - As faixas marginais de proteção de rios, lagos, lagoas e reservatórios d'água previstas neste artigo, são as faixas de terra necessárias à proteção, à defesa, à conservação e operação de sistemas fluviais e lacustres, determinadas em projeção horizontal e considerados os níveis máximos de água (NMA), de acordo com as determinações dos órgãos Federais e Estaduais competentes.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

Processo n.º E-07/002.4721/19

Data 06/05/2019

Rubrica

ID: 21A7004-9

- V - Áreas de proteção de patrimônio cultural;
- VI - Áreas de proteção de rios, ilhas fluviais e lacustres, lagos, lagoas e reservatórios;**
- VII - Áreas de proteção a recursos isolados;
- VIII - Áreas de interesse turístico;
- IX - Áreas de proteção em torno dos Distritos Industriais;
- X - Áreas protegidas por legislação específica. (Grifou-se)

Nesse cenário, ao definir quais são as áreas de interesse especial, com relação aos lagos, lagoas e reservatórios, a Lei Estadual n.º 1.130/1987 estabeleceu uma faixa de 300 (trezentos) metros nos respectivos entornos.¹¹

Cabe ressaltar que, em que pese se tratar de área de interesse especial, a restrição criada pela Lei Estadual n.º 1.130/1987 é apenas a de se submeter à *"anuência prévia os projetos que abrangerem no todo ou em parte as áreas de interesse especial do Estado e as áreas limítrofes dos municípios"*.

Curiosamente, apesar da gama de áreas já abrangidas pelo art. 3º, acima transcrito, nota-se que o legislador estadual optou por ampliar ainda mais a incidência desse regime jurídico, pois, conforme o teor do art. 13, são também IEERJ *"todas as áreas protegidas por legislação específica federal, estadual e municipal, tais como: parques, reservas, APAS e florestas protetoras"*. Ou seja, segundo esses dispositivos, teoricamente quaisquer dos espaços territoriais especialmente protegidos estariam submetidos ao regime do Interesse Especial do Estado do Rio de Janeiro.

Nessa linha, o Decreto Estadual n.º 9.760/1987 — que regulamenta a Lei Estadual n.º 1.130/1987 — estabelece uma extensa listagem de espaços, divididos por município, que estão sujeitos ao regramento do IEERJ.

¹¹ Art. 9º - As áreas de interesse especial a que alude o art. 3º - inciso VI, compreendem as faixas marginais dos rios, lagos, lagoas e reservatórios d'água, as ilhas fluviais e lacustres, do domínio público, estabelecidas de acordo com critérios técnicos e regulamentares de ordem hidrográfica, geológica, geotécnica e ecológica, da seguinte forma: [...]

III - lagos, lagoas e reservatórios - a área de interesse especial compreende uma faixa de 300m (trezentos metros) em torno dos lagos, lagoas e reservatórios, determinada a partir da orla do Plano de Alinhamento de Orla de Lagoas (PAL). Excepcionalmente esta faixa poderá ser ampliada, pelo Estado, considerados os critérios citados no caput do artigo.

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

em lei, a restrição criada pela Lei Estadual n° 1.130/1987 passou a ser amparado pelo novo regramento.

Assim sendo, no entendimento desta Procuradoria, o critério estabelecido pela Lei Estadual n° 1.130/1987 e regulamentado por meio do Decreto Estadual n° 9.760/1987 não deve ser levado em consideração para a demarcação de faixa marginal de proteção, uma vez que o consentimento prévio do Poder Público já está contemplado nas hipóteses que permitem a intervenção nas faixas marginais de proteção, previstas em lei.

Portanto, uma vez que a entrada em vigor de novo regime jurídico mais restritivo para a demarcação de faixa marginal de proteção — CFRB/88 e Lei Federal n° 12.651/2012 — absorveu a necessidade de prévio consentimento do poder público, entende-se pela revogação tácita da Lei Estadual n° 1.130/1987, e de seu decreto regulamentador, no tocante à demarcação de faixa marginal de proteção no entorno de lagos e lagoas no Estado do Rio de Janeiro.

2.5 – Análise do caso concreto

A consulta do Serviço de Faixa Marginal de Proteção (Sefam) versa sobre um problema jurídico relevante para as ações deste Instituto. No presente caso, questiona-se qual deveria ser o regime jurídico aplicável na definição da faixa marginal de proteção no entorno de lagos e lagoas, isto é, se aquele da Lei Federal n° 12.651/2012, tendo em vista ser a FMP um tipo de APP — de acordo o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro —, ou aquele da Lei Estadual n° 1.130/1987, dadas as referências sobre a incidência desse regime nas faixas marginais.

A dúvida suscitada pela Sefam se justifica em razão de ambas as leis apresentarem parâmetros de demarcação destoantes no entorno de lagos e lagoas:

- i. De um lado, a Lei Federal n° 12.651/2012 (art. 4º, II) que determina como área de preservação permanente os terrenos, no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



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

a previsão legal de intervenção em APP já manifesta o prévio consentimento da Administração Pública.

Assim sendo, respondendo à consulta formulada pelo Sefam, para fins de delimitação da faixa marginal de proteção no entorno de lagos e lagoas, devem ser levados em consideração os parâmetros da Lei Federal nº 12.651/2012 — 100 ou 50 metros (zonas rurais), ou 30 metros (zonas urbanas) —, devendo ser observado, ainda, o Decreto Estadual nº 42.356/2010.

Assim sendo, esta Procuradoria, além de sugerir a adoção dos critério do Código Florestal (art. 4º, II, da Lei nº 12.651/2012) e a observância do Decreto Estadual nº 42.356/2010 para definição das faixas marginais de proteção de áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, entende pela revogação tácita da Lei Estadual nº 1.130/1987, bem como de seu decreto regulamentador (Decreto Estadual nº 9.760/1987), no tocante à demarcação de FMP dos lagos e lagoas naturais.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- (i) As áreas de preservação permanente (APP) tem disciplina na Lei Federal nº 12.651/2012, implicando em restrições de não edificação — áreas *non aedificandi* — e hipóteses restritivas de intervenção antrópica, salvos as hipóteses previstas em lei;
- (ii) A Faixa Marginal de Proteção (FMP) tem disciplina na Lei Estadual nº 650/1983 e no Decreto Estadual nº 42.356/2010 e constitui espécie de APP, consoante o disposto no art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- (iii) As áreas de Interesse do Estado do Rio de Janeiro (IEERJ) são definidas pela Lei Estadual 1.130/1987 e implicam em uma



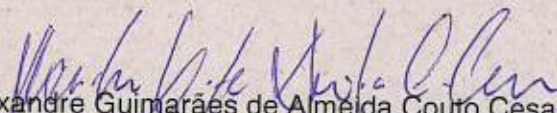


GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Processo n.º E-07/002.4721/19
Data 06/05/2019
Folha 32
Rubrica
ID: 5100605-7

- (viii) 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 nº 46.619/2019).

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


Alexandre Guimarães de Almeida Couto Cesar
Gerente de Direito Ambiental / ID: 5100605-7
GEDAM / Procuradoria do INEA

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



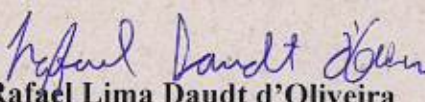
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer nº 54/2019-ACC, que opinou (i) pela utilização dos critérios do Código Florestal (art. 4º, II, da Lei nº 12.651/2012), bem como da observância do Decreto Estadual nº 42.356/2010, para a demarcação das faixas marginais de proteção de áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais no Estado do Rio de Janeiro; e, (ii) pela revogação tácita da Lei Estadual nº 1.130/1987, bem como de seu decreto regulamentador (Decreto Estadual nº 9.760/1987), no tocante à demarcação das faixas marginais de proteção de áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais no Estado do Rio de Janeiro.

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

Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2019.


Rafael Lima Daudt d'Oliveira
Procurador do Estado
Procurador-Chefe do Inea