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, 05 de agosto de 2019.

Parecer n° 63/2019 - GTA[1]

Ref.: Processo: E-07/203.001/2005

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 INEA/DIBAP/GEUC sobre aplicação da Norma Operacional n° 10 (NOP INEA n° 10), aprovada pela Resolução CONEMA n° 54/2013, em imóvel de propriedade de NUCHYM FRAJHOF.

[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 FEEMA/DEP N° 80, em 05/11/07,, requerendo do interessado, o Sr. Nuchym Frajhof, para viabilizar a aplicação do regime de aforamento dos terrenos Lotes 03 e 04 do Condomínio Fazenda da Moçamba, Angra dos Reis/RJ, o comparecimento pessoal e a apresentação de documentos exigidos.

Às fls. 15, consta solicitação de arquivamento do procedimento, tendo em vista o desinteresse do administrado em apresentar documentação e a taxa exigida (fl.15).

Posteriormente, em 27/11/2013, o interessado requereu ao INEA parecer técnico para regularização de imóvel junto à GRPU (fl. 19). Na oportunidade juntou documentos referentes ao processo de aforamento do imóvel (fls. 20/156).

O procurador do interessado veio ao processo, em 23/01/2014, juntar memorial descritivo, planta do processo SPU do Píer e cópia do levantamento topográfico (fls. 157/161).

Às fls. 162/426 consta juntada retardatária, pois de 17/01/2014, também pelo procurador do interessado, de diversos outros documentos para instrução do procedimento.

Consta às 428/430 localização espacial da atividade/empreendimento realizada pela GEGET.

Consta Reavaliação do Laudo Ambiental sobre a aplicação do regime de aforamento do imóvel (fls. 431/435). Foi assinalado nas conclusões do setor técnico que (i) o aterro (acrescido de marinha) é anterior ao Plano Diretor da APA de Tamoios, instituído pelo Decreto N° 20.172, de 01/07/1994, bem como da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05/10/1989, que define o costão rochoso como APP; (ii) que novas intervenções ou modificações do aterro e/ou píer devem seguir as especificações da atual legislação ambiental; (iii) a necessidade de averbação no Termo de Aforamento da propriedade da obrigação de futuras alteração serem precedidas de licenciamento;

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). (fl. 449).

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o parecer exarado pelo setor técnico deste Instituto (fls. 431/435), 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, que as intervenções antrópicas precederam o Decreto 20.172/94, que instituiu o Plano Diretor da APA de Tamoios e, portanto, seriam anteriores aos atos normativos acima destacados. Em razão disso, questionou a GEUC se caberia exigir do interessado adequações quanto à NOP-10. Em outras palavras, se as normas ambientais supervenientes poderiam ser exigidas do interessado.

Pois bem. Como cediço, o Constituição Federal previu no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) um rol de direitos fundamentais marcadamente individuais, como a liberdade de profissão[2] e a inviolabilidade de domicílio[3], denotando o acúmulo liberal da experiência constitucional brasileira[4]. Destacam-se entre

---

[2] CF/88. Art. 5°. XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

[3] CF/88 Art. 5°. XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

[4] Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 57-98.

essas previsões a segurança jurídica como um direito fundamental, através da proteção do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido[5].

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 coletividade difusa e indeterminada[6]. 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 coletividade[7].

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 entre 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 uma prioridade de uma norma constitucional sobre a outra, mas sim na verificação tópica de qual deve prevalecer de acordo com o caso concreto[8].

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

---

[5] CF/88 Art. 5°. XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;
[6] JR, Fredie Didier; JR, Hermes Zaneti. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Juspodvim, 2019, p.62.
[7] 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.
[8] Cf. SARMENTO, Daniel; NETO, Claudio Pereira de Souza. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 505.

caso, às 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 n° 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 ambiente[9], por outro lado, são importantes para o Estado de Direito os princípios constitucionais da irretroatividade das leis, da 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).

[9] 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 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).

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 n° 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 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. 5°. 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;

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

(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;

(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 n° 46.619/2019).

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

Guilherme Teixeira de Araujo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
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° 63/2019-GTA, que opinou pela inviabilidade de se exigir do interessado conformação à NOP-10 deste Instituto, 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, 21 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