



SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PLANO DE MANEJO

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DELTA DO JACUÍ



Parte II
Encarte I



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DEPARTAMENTO DE BIODIVERSIDADE
DIVISÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Plano de Manejo da
Área de Proteção Ambiental Estadual
Delta do Jacuí

PARTE II

Caracterização da Unidade de Conservação

Encarte I

Contextualização da Unidade de Conservação

Janeiro de 2017

José Ivo Sartori

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Ana Pellini

Secretária de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Liana Barbizan Tissiani

Diretora do Departamento de Biodiversidade

Andrise Taiquiara França de Lima

Chefe da Divisão de Unidades de Conservação

Julio Cesar Nunes Rolhano

Responsável pela Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO

Nome	Função	Registro Profissional	CTF/IBAMA
Coordenador Geral			
Alexandre Nunes da Rosa	Geólogo	66.876-D CREA-RS	225.743
Coordenação Técnica			
Valéria Fernanda Saracura	Zootecnista	0130-Z CRMV-DF	300.374
Adriana Trojan	Bióloga	25852/03-D CRBio	5.536.794
Heinrich Hasenack	Geógrafo	042.948-D CREA-RS	442.255
Fábio Augusto Melo Assunção	Cientista Social	-	-
Meio Físico			
Luciano Cezar Marca	Geólogo	21.158-D CREA-PR	306.766
Ruy Paulo Phillip	Geólogo	92.022-D CREA-RS	-
Meio Biótico			
Ailton Francisco da Silva	Engº Florestal	10.840-D CREA-DF	39.095
Daniel Buhler	Biólogo	58238/03-D CRBio	3.733.438
Guilherme Bard Adams	Biólogo	63808/03-D CRBio	-

Nome	Função	Registro Profissional	CTF/IBAMA
Helena Maia de A. Figueiredo	Eng ^a Florestal	15.189-D CREA-DF	2.235.332
Janderson Brito Pereira	Biólogo	37.854/04-D CRBio	469.096
Julian Mauhs	Biólogo	25012/03-D CRBio	238.725
Patrícia Collin Antúnez	Bióloga	63.689/03-D CRBio	5.087.315
Patrícia Fernandes da Costa	Bióloga	53692/03-D CRBio	3.662.953
Roger Borges da Silva	Biólogo	28893/03-D CRBio	1.920.851
Tomas Fleck	Biólogo	34481/03-D CRBio	-
Meio Socioeconômico			
Jana Alexandra Oliveira da Silva	Socióloga	-	2.934.379
Mariana Anselmo Ventureli	Cientista Social	-	3.998.099
Geoprocessamento			
Daniela Cappellesso Mangoni	Eng ^a Ambiental	17.465-D CREA-DF	2.665.210
Juliane Chaves da Silva	Eng ^a Ambiental	15.376-D CREA-DF	1.783.367
Jurídico			
Rovena Zanchet	Advogada	52.571 OAB/RS	-
Equipe de Apoio			
Vanessa Z. Fumagalli	Graduanda em Geologia	-	-

ÍNDICE

1	IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDEDOR E EMPRESA CONSULTORA.....	1
2	APRESENTAÇÃO.....	2
3	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – ASPECTOS LEGAIS GERAIS.....	4
3.1	AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	4
3.2	AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.....	4
3.3	SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC) – PROTEÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	5
3.4	SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SEUC) – PROTEÇÃO ESTADUAL INFRACONSTITUCIONAL.....	8
3.5	CATEGORIAS DE MANEJO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	10
3.6	INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DOS SISTEMAS NACIONAL E ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.....	11
3.6.1	ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA.....	11
3.6.2	PLANO DE MANEJO.....	12
3.6.3	CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	14
3.6.4	ZONA DE AMORTECIMENTO.....	16
3.6.5	CORREDORES ECOLÓGICOS.....	17
3.6.6	COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	18
4	ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO.....	23
4.1	CONTEXTO GLOBAL.....	23
4.2	CONTEXTO FEDERAL.....	25
4.3	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL.....	30
4.4	A CRIAÇÃO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – EVOLUÇÃO NA ESCALA TEMPORAL.....	37
5	A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DO DELTA DO JACUÍ (APAEDJ).....	38
5.1	FICHA TÉCNICA.....	38
5.2	ASPECTOS JURÍDICOS.....	39
5.2.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA APLICADA A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DO DELTA DO JACUÍ.....	39
5.3	CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	41
5.3.1	POPULAÇÃO TRADICIONAL.....	41
5.3.2	ASPECTOS FUNDIÁRIOS.....	43
5.3.2.1	Propriedades em Ilhas – Regra Geral Pertencem ao Domínio do Estado.....	45
5.3.2.2	Terrenos Marginais – Regra Geral Pertencem ao Domínio do Estado.....	47
5.4	PROTEÇÃO ALÉM DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO APAEDJ.....	47
5.4.1	A LEI DA MATA ATLÂNTICA E OS EFEITOS INCIDENTES NA APAEDJ.....	47
5.4.2	AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) E OS EFEITOS INCIDENTES NA APAEDJ.....	51
5.4.2.1	As Áreas de Preservação Permanente (APPs) na Constituição Federal.....	53
5.4.2.2	Conceito e Natureza Jurídica das Áreas de Preservação Permanente.....	54

5.4.2.3	Espécies e Metragens de Áreas de Preservação Permanente	55
5.4.2.4	Possibilidade de Intervenção e ou Supressão de Vegetação em Áreas de Preservação Permanente – Exceções	56
5.4.2.5	Possibilidades de Regularização de Obras, Planos, Atividades ou Projetos em APPs	60
5.4.2.5.1	Regularização Fundiária de Assentamentos Humanos Ocupados Predominantemente por População de Baixa Renda em Áreas Urbanas Consolidadas – Comando Legal do Novo Código Florestal Federal e Lei Minha Casa Minha Vida	61
5.4.2.5.2	Temporalidade da Norma e Validade de Documentos Autorizativos, a seu Tempo – <i>tempus regit actum</i> 70	
5.4.2.5.3	Extração Mineral	72
5.4.2.5.4	Atividade de Reciclagem de Lixo	75
5.4.2.5.5	Pesca	76
5.4.2.5.6	Navegação	76
5.4.2.5.7	Aviação Agrícola	78
5.4.2.6	As APPs Remanescentes	79
5.5	HIPÓTESES DE INDENIZAÇÃO	79
5.6	POPULAÇÃO TRADICIONAL	81
5.7	DAS CONDUTAS E ATIVIDADES LESIVAS CONTRA O MEIO AMBIENTE DA APAEDJ	83
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - CONSELHOS CONSULTIVOS DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL FEDERAIS.	15
FIGURA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS.	26
FIGURA 3 - ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL FEDERAIS. FONTE: RELATÓRIO PARAMETRIZADO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	28
FIGURA 4 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAL/CATEGORIA. FONTE: RELATÓRIO PARAMETRIZADO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	28
FIGURA 5 - QUANTIDADE DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL FEDERAIS, CRIADAS POR ANO.	37

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.	36
--	----

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDEDOR.....	1
QUADRO 2 – IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA CONSULTORA.....	1
QUADRO 3 - ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (FEDERAL).....	26
QUADRO 4 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO SEUC/RS.....	32
QUADRO 5 - DISTÂNCIAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	35
QUADRO 6 – FICHA TÉCNICA DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DELTA DO JACUÍ.....	38

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DE USO SUSTENTÁVEL.....	29
TABELA 2 - RESUMO UCs RS.	30
TABELA 3 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL.	31
TABELA 4 - CATEGORIAS DE MANEJO.	31

1 IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDEDOR E EMPRESA CONSULTORA

Quadro 1 – Identificação do Empreendedor.

Empreendedor	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
CNPJ:	03.330.683 / 001 - 33
Endereço:	Rua Carlos Chagas, nº 55, 9º andar
Cidade	Porto Alegre / RS
Telefone/ Fax	+55 (51) 3288-8100
Contato	Paola Stumpf
Telefone/ Fax	+55 (51) 3288-8108
E-mail	paola_stumpf@sema.rs.gov.br

Quadro 2 – Identificação da Empresa Consultora.

Empresa Consultora	MRS ESTUDOS AMBIENTAIS LTDA.
CNPJ-MF	94.526.480/0001-72
CREA/RS	82.171
CTF-IBAMA	196.572
Endereço	Matriz: Av. Praia de Belas nº 2.174, Ed. Centro Profissional Praia de Belas, 4º andar, sala 403. Bairro Menino de Deus, Porto Alegre/RS. CEP: 90.110-001 Filial 1: SRTVS Quadra 701, Bloco O, Ed. Centro Multiempresarial, entrada A, Sala 504, Brasília – DF. CEP: 70.340-000 Filial 2: Av. Rio Branco, 123, sala 1608, Centro - Rio de Janeiro / RJ. CEP: 20.040-005 Filial 3: Avenida dos Holandeses, 14 sala 509, Ed. Century Multiempresarial – São Marcos, São Luís – MA. CEP: 65.075-441 Filial 4: Rua Tibagi, nº 294, salas 1203 e 1204, Centro – Curitiba / PR. CEP: 80.060-110
Fone/Fax	Matriz: (51) 3029-0068 Filial 1: (61) 3201-1800 Filial 2: (21) 3553-5622 Filial 3: (98) 3227-4735 Filial 4: (41) 3022-6752
E-mail	mrs@mrsdf.com.br
Diretores	Alexandre Nunes da Rosa - Geólogo Luciano Cezar Marca - Geólogo
Representante Legal	Alexandre Nunes da Rosa (CPF: 339.761.041-91)
Contato	Alexandre Nunes da Rosa – Sócio Diretor Executivo
Fone/ Fax	(61) 3201-1800
E-mail	alexandre@mrsdf.com.br

2 APRESENTAÇÃO

A elaboração de Planos de Manejo (PM) de uma Unidade de Conservação (UC) está prevista na Lei n.º 9.985 de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), prevista em seu art. 27, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 4.340 de 2002, arts. 12 a 16. No âmbito do Estado do RS, o Código Estadual do Meio Ambiente, Lei n.º 11.520 de 2000, o prevê em seu art. 42. Como um instrumento de planejamento possibilita “estabelecer o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade”.

O conteúdo do Plano de Manejo apresenta a contextualização da Unidade em cenários, que possibilitam a imersão gradativa do conhecimento e o aprofundamento necessário para consubstanciar um documento capaz de orientar a tomada de decisão para o manejo conservacionista da área protegida. Esta abordagem está consolidada em duas fases: o Diagnóstico e o Planejamento.

Segundo Roteiro Metodológico de Planejamento (Galante *et alii*, 2002), o Diagnóstico contextualiza a UC nos cenários Federal, Estadual e Regional destacando-se a relevância e as oportunidades nestes panoramas. O Diagnóstico é assim descrito como a caracterização da situação socioambiental e institucional da UC, promovendo uma análise de sua condição de conservação, uso e ocupação do solo, inserção geopolítica e grau de implantação. O Planejamento, por sua vez, descreve as proposições voltadas no âmbito da unidade com a “finalidade de minimizar/reverter situações de conflitos e potencializar situações favoráveis à UC”.

Dependendo da categoria em questão, a abrangência do Plano de Manejo envolve a área circunscrita no instrumento de criação da Unidade de Conservação, sua Zona de Amortecimento (ZA) e os Corredores Ecológicos. Porém, no caso de Áreas de Proteção Ambiental (APA), quando da elaboração do Plano de Manejo não são consideradas Zonas de Amortecimento, uma vez que esta categoria de manejo não prevê o estabelecimento de áreas do entorno para amortecer os impactos antrópicos, como disposto no art. 25, da Lei n.º 9.985/2000.

A metodologia adotada para construção deste documento foi baseada em levantamento bibliográfico, consulta a instituições públicas e de ensino superior, coleta e análise de informações básicas existentes, reconhecimento de campo, levantamento de mapas, fotos aéreas, imagens de satélite e elaboração de mapas base e temáticos.

A realização e a elaboração do planejamento estão consolidadas no processo participativo, no qual o envolvimento dos atores sociais, governamentais e não governamentais, representa enfoque indispensável para construção da expressão dos interesses coletivos desta Unidade de Conservação.

A estrutura do Plano de Manejo está dividida em duas Partes. A Parte II é apresentada em Encartes, partindo-se de um contexto geral para o contexto local, passando pelo regional. Cada Encarte está organizado em eixos temáticos.

O Encarte I contém o enquadramento da Unidade no contexto federal, considerando sua representatividade como categoria de área protegida, tamanho e qual bioma ou conjunto de ecossistemas abriga. Este cenário possibilita ainda mostrar a APAEDJ, com atributos e particularidades que a determinam como área representativa para preservação e conservação dos ecossistemas de banhados, restingas e floresta estacional decidual.

Na descrição do Enfoque Estadual (Encarte II), como próprio nome já diz, além da análise apresentando a inserção da APA no cenário de UC no Estado do Rio Grande do Sul, são apresentados os elementos que contribuem para a definição desta Unidade de Conservação em Área de Proteção Ambiental. Neste Encarte, também são tratados a abrangência de seus elementos espaciais e sua importância no espaço territorial estadual, o contexto sob análise regional da APA Estadual Delta do Jacuí, no qual são identificados os municípios abrangidos pela Unidade de Conservação, os limites da UC, a caracterização geral dos aspectos obtidos sobre o relevo, clima, hidrografia, geologia, solo, fauna e tipos de vegetação e grau de conservação. São descritos ainda, os aspectos históricos/culturais que revelam o uso e a ocupação da unidade e seus problemas ambientais, as características da população, a base da legislação aplicada ao tema e o potencial da unidade de conservação e seu zoneamento interno.

O Planejamento (Parte I) adota como referência os elementos abordados nos encartes I, II (Diagnóstico) e descreve os Programas de Manejo da Unidade, no intuito de estabelecer normas e procedimentos gerais, segundo objetivos específicos da UC e gradações de uso e ordenamento, determinados pelo zoneamento. A parte I apresenta ainda, as estratégias adotadas no planejamento da APA, bem como indica as etapas realizadas e ferramentas utilizadas para a construção de um planejamento participativo.

3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – ASPECTOS LEGAIS GERAIS

3.1 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), o meio ambiente foi premiado com um capítulo próprio, a partir do art. 225. As Unidades de Conservação (UC) estão previstas no §1º, inciso III, da seguinte forma:

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; (...).

Quando o dispositivo prevê a definição de espaços territoriais especialmente protegidos, está tratando do gênero dentro do qual estão inseridas as Unidades de Conservação como espécie daquele. Partindo-se daí, tais espaços receberam especial proteção, restando estabelecido que ao poder público incumbirá sua definição, a fim de que seja assegurado de forma efetiva o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à toda a coletividade e às presentes e futuras gerações (art. 225, caput, § 1º, III). Note-se que se trata de um direito de terceira geração.

Além de prever sua definição e criação, que poderá se dar por qualquer ato do Poder Público, estabeleceu ainda, a Carta Magna, a fim de garantir a proteção conferida, que a eventual alteração ou supressão desses espaços se dê somente através de lei específica. Reza ainda o inciso III, do § 1º, do art. 225, que tal exigência pretende vedar qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

3.2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Duplamente protegido está o meio ambiente ecologicamente equilibrado quando o assunto se refere às constituições da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul.

À luz da Constituição do Estado o meio ambiente também dispõe de capítulo próprio iniciando no art. 250 findando no art. 259.

Publicada no ano posterior à da República Federal, também erigiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo ao qual todos temos direito, impondo, para tanto, ao Poder Público, como também à coletividade, o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 251).

Para que o Estado cumpra com seu papel, de modo a assegurar que tal direito seja realmente efetivo, foram impostas e incumbidas determinadas ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, dentre as quais:

preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, obras e monumentos artísticos, históricos e naturais, e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definindo em lei os espaços territoriais a serem protegidos (art. 251, § 1º, inciso II); preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético contido em seu território, inclusive mantendo e ampliando bancos de germoplasma, e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético (251, § 1º, inciso VI); proteger a flora, a fauna e a paisagem natural, especialmente os cursos d'água, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e paisagística, provoquem extinção de espécie ou submetam os animais a crueldade (251, § 1º, inciso VII) e fiscalizar, cadastrar e manter as florestas e as unidades públicas estaduais de conservação, fomentando o florestamento ecológico e conservando, na forma da lei, as florestas remanescentes do Estado (251, § 1º, inciso XII).

Como forma de assegurar a organização sistemática da proteção ao meio ambiente, a Constituição do Estado dispôs que Lei deverá dispor *“sobre a organização do sistema estadual de proteção ambiental, que terá como atribuições a elaboração, implementação, execução e controle da política ambiental do Estado”* (art. 252). Partindo de tal comando, em 1994 o Estado do RS publicou a Lei n.º 10.330, a ser tratada posteriormente em item próprio.

3.3 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC) – PROTEÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

No intuito de regulamentar o comando constitucional então previsto no art. 225, § 1º, inciso III da CF/88, bem como o de reunir em um só diploma legal o regramento então disperso em normas esparsas e após anos de trâmite pelas Casas Legislativas e discussões com a sociedade civil, demais entidades e órgãos públicos, foi publicada a Lei n.º 9.985, em 18 de julho de 2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, além de outras providências, ficando conhecida como Lei do SNUC.

Conforme se viu, as unidades de conservação podem ser criadas por qualquer ato do Poder Público, porém, para suprimi-las ou alterá-las a Lei específica foi a única forma prevista constitucionalmente para fazê-lo.

Na Lei do SNUC, *contrario sensu*, houve uma permissão que ultrapassou os limites constitucionais, sendo essa considerada inconstitucional por parte de alguns doutrinadores, porém nunca atacada pelas vias judiciais, o que a mantém no mundo jurídico. Há, portanto, abertura para alterar-se o regime jurídico de unidades de conservação por instrumento normativo de mesmo nível hierárquico daquele que a criou, desde que tal alteração limite-se a recategorizar a UC de menor potencial protetivo para um maior potencial protetivo, como também, incluir-lhe área aumentando seus limites, desde que não sejam modificados os originais, exceto pelo acréscimo proposto (art. 22, §§ 5º e 6º).

As Unidades de Conservação da Natureza foram divididas em dois grandes grupos, as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. No grupo das de Proteção Integral estão as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Monumentos Naturais, os Refúgios de Vida Silvestre e os Parques, sejam Nacionais, Estaduais e Municipais. Já, no grupo das de Uso Sustentável, tem-se as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Áreas de Proteção Ambiental.

As que integram o Grupo de Proteção Integral contam com regime de uso restrito e objetivo básico de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceções dos casos previstos na Lei em comento (art. 7º, § 1º). Mais permissivo é o regime de usos previsto para as UCs pertencentes ao Grupo de Uso sustentável, que tem como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Para fins legais, as unidades de conservação, estão assim conceituadas (art. 2º, inciso I):

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (...).

Além do conceito de UC transcrito acima, a referida Lei positivou outros tantos modernos conceitos, dentre eles o de conservação da natureza, diversidade biológica, recurso ambiental, preservação, proteção integral, conservação *in situ*, manejo, usos indireto, direto e sustentável, extrativismo, recuperação, restauração, zoneamento, plano de manejo, zona de amortecimento e corredores ecológicos, todos elencados no art. 2º, incisos I a XIX.

Como todo sistema, declarou qual seu objetivo, finalidade e diretrizes, destacando-se aqui, como primordial, o seu objetivo de conservação da natureza, assim definindo:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

II – Conservação da Natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização

sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (art. 2º, II).

Estabeleceu como seus instrumentos operacionais a elaboração de estudos técnicos, a consulta pública (quando couber), o Plano de Manejo, a criação de Conselhos Consultivos e Deliberativos (conforme for o caso), o Zoneamento, a Zona de Amortecimento, o Mosaico de UC, os Corredores Ecológicos e autorização ou anuência do Gestor da UC para os casos de intervenções, um Cadastro Federal, dentre outros. De referir que, alguns dos instrumentos citados serão tratados em pormenores no decorrer do presente.

Como ocorre com a maioria das Leis, a presente também carecia de regulamentação (art. 58), tendo sido suprida em 2002 com o advento do Decreto Federal n.º 4.340. No texto do regulamento, especificamente no seu art. 46, encontra-se o seguinte comando:

Art. 46. Cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC será objeto de regulamento específico.

Parágrafo único. O Ministério do Meio Ambiente deverá propor regulamentação de cada categoria de unidade de conservação, ouvidos os órgãos executores.

No entanto, até o presente momento, além do regulamento afeto à Reserva Particular do Patrimônio Natural, categoria de UC do Grupo de Proteção Integral, publicado através do Decreto n.º 5.746, de 5 de abril de 2006, nenhuma outra unidade de conservação mereceu, até o momento, a atenção do Poder Público no sentido de promover a almejada regulamentação específica conforme pretendeu o legislador ordinário, motivo pelo qual a matéria em discussão levará em conta somente o Decreto n.º 4.340, muito embora genérico, na ausência de um diploma específico para as Áreas de Proteção Ambiental, foco central do presente estudo. Ressalta-se que ainda em vigor estão a Lei Federal n.º 9.602 de 1981 e seu regulamento o Decreto Federal 99.274 de 1990, que discorrem algumas regras para a categoria Área de Proteção Ambiental, os quais também somarão e orientarão a construção do presente Plano de Manejo.

Com efeito, o citado Decreto n.º 4.340, de 2002, tratou de disciplinar o procedimento de criação das unidades de conservação consoante previsão expressa em seus artigos 2º a 5º, estabelecendo a necessidade de estudos prévios, objetivos, fixação de limites e, quando necessário, consulta pública, como também passou a regulamentar cada um dos seus instrumentos operacionais, a exemplo do Plano de Manejo (arts. 12 a 16), dos conselhos gestores consultivos e deliberativos, a previsão de autorização e anuência para exploração de bens e serviços (arts. 25 a 30), além de ter regulamentado, no que lhe couber, o instituto da compensação ambiental (arts. 31 a 34).

Curioso mencionar que mesmo antes do advento da Lei do SNUC, o Estado do Rio Grande do Sul, precursor na proteção do meio ambiente, já dispunha de um Sistema Estadual de Unidades de Conservação, o SEUC, publicado em 1998 pelo Decreto Estadual n.º 38.814¹, ainda vigente por não confrontar a Lei nacional posteriormente publicada, em razão da sua força hierárquica superior, decorrente também do regime de competência constitucional atribuído aos Entes Federados, a seguir tratado em item próprio.

Por esse motivo é que não apenas o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)², mas também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, podem criar unidades de conservação, a teor do art. 6º, inciso III, da mencionada Lei n.º 9.985, de 2000, somado à previsão constante no seu art. 3º, a qual refere que o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

3.4 SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SEUC) – PROTEÇÃO ESTADUAL INFRACONSTITUCIONAL

Atendendo dispositivo do Código Florestal Estadual, Lei n.º 9.519 de 21 de janeiro de 1992, nomeadamente seu art. 3º, inciso I, que considera um dos objetivos específicos da Política Florestal do Estado a criação, implantação e manutenção de “um Sistema Estadual de Unidades de Conservação, de forma a proteger comunidades biológicas representativas dos ecossistemas naturais existentes, em conformidade com o artigo 251, §1º, incisos II, VI, VII, XII e artigo 259 da Constituição do Estado”, foi publicado o Decreto Estadual n.º 34.256 de 02 de abril de 1992, que, dentre outras providências, criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), no qual inserem-se também, além das UCs estaduais, as municipais.

De modo geral, interpreta-se que suas regras em nada divergem das que compõem o SNUC, por óbvio, caso contrário estariam por esse revogadas.

As áreas de proteção ambiental, de igual forma, integram o grupo das UCs de Manejo Sustentável incluídas na categoria de uso indireto (art. 5º, inciso III e art. 12, inciso III), muito embora de denominação diferente daquela utilizada pelo SNUC “Uso Sustentável”, o objetivo e as condições são as mesmas.

Antes mesmo de passar a comentar acerca do regulamento do SEUC, vale referir o advento da Lei Estadual n.º 10.330, de 27 de dezembro de 1994, que dentre outras providências dispôs sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implantação e controle da Política Ambiental do Estado, erigindo o

¹ A regulamentação do SEUC atende os comandos legais insculpidos nos Códigos Florestais Federal e Estadual.

² O órgão recentemente criado para administrar as UCs que participam do SNUC.

Sistema Estadual de Unidades de Conservação como um de seus instrumentos (art. 20, inciso XII).

Em seu art. 9º, inciso XI, atribuiu competência aos órgãos executores do meio ambiente, bem como às entidades a eles vinculadas, conferiu proteção, de modo permanente, aos olhos d'água, às nascentes, aos mananciais, às vegetações ciliares, às áreas que abriguem exemplares raros da fauna e da flora, bem como àquelas que sirvam como local de pouso ou reprodução de migratórios, das paisagens notáveis definidas por lei, e notadamente, das unidades de conservação.

Em 1998, surge o regulamento do SEUC publicado por meio do Decreto Estadual n.º 38.814, de 26 de agosto. Nele, as unidades de conservação foram assim conceituadas:

porções do território estadual, incluindo seus recursos hídricos, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de preservação e conservação ambiental, com área definida e sob regime especial de administração, as quais se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º).

Em seu art. 12, inciso III, conceituou as áreas de proteção ambiental (APA), a se ver:

áreas de domínio público e privado sob supervisão governamental. Tem por objetivo preservar belezas cênicas, proteger recursos hídricos e bacias hidrográficas, criar condições para o turismo ecológico, incentivar o desenvolvimento regional integrado, fomentar o uso sustentado do ambiente e servir de zona tampão para as categorias mais restritivas (art. 12, inciso III).

In casu, considerando-se a parte final do conceito, a APA Estadual do Delta do Jacuí comporta tais características, em especial a de estar servindo de zona tampão, entenda-se zona de amortecimento, ao Parque Estadual do Delta do Jacuí. Todavia, a APAEDJ, nos moldes como foi criada acaba por desbordar dessa sua finalidade, uma vez que, a Zona de Amortecimento do Parque Estadual Delta do Jacuí – Unidade de Conservação mais restritiva – que é de instituição obrigatória, ultrapassará os limites territoriais da APA, e necessitará de regramento para a área excedente. Outrossim, foi instituída totalmente sobreposta às Áreas de Preservação Permanente (APPs), cujo comando protetivo é muito mais proibitivo do que o da APA, admitindo intervenções somente à título de exceção, desde que configurados casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental. O território em questão encontra-se, por sua vez, gravado por três institutos jurídicos, quais sejam: uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável (APAEDJ), a Zona de Amortecimento do PEDJ e as áreas de preservação permanentes (APPs). Referir tais particularidades, significa acentuar que se não houver uma gestão transversal, integrada e cooperativa, os entraves burocráticos serão imensos e causarão transtornos à comunidade local.

Anos depois, menos de um mês da publicação da Lei do SNUC surgia no Estado do Rio Grande do Sul o Código Estadual do Meio Ambiente (CEMA), publicado por meio

da Lei Estadual n.º 11.520 de 04 de agosto do ano 2000. Ao conceituar as UCs, assim refere:

Art. 14 Para os fins previstos nesta Lei entende-se:

LIII – Unidades de Conservação (UCs): são porções do ambiente de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo Poder Público, destinadas à preservação ou conservação como referencial do respectivo ecossistema.

Note-se que a redação é um tanto diversa daquela trazida pelas Leis subsequentes, mais enxuta, porém seus propósitos continuam assegurados.

Quanto à Lei do SNUC, conforme transcrito acima, é de se observar um particular no conceito lá previsto, no sentido de não ter incluído a destinação de tais áreas à preservação, mas somente à conservação dos recursos naturais. É de salientar que há diferença entre as duas expressões, qual seja: na conservação está embutida a idéia de manejo entre as ações humanas e o ecossistema protegido, já na preservação não há essa possibilidade (art. 2º, incisos II e V, da Lei do SNUC e art. 14, inciso XVI E XLII, do CEMA). Nesse sentido é de frisar a série de críticas e quantidade de discussões que permearam a formulação e aprovação do texto quando do trâmite do Projeto de Lei que originou a Lei do SNUC, visto que, a mesma instituiu um sistema de unidades de “conservação”, mas que, todavia, também sistematiza UCs cuja finalidade primordial é a de “preservação” dos seus recursos naturais, à exemplo dos Parques e Reservas Biológicas.

Novamente, por meio do CEMA, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) veio a fortalecer-se sob o *status* de instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente (art. 15, inciso III).

As Unidades de Conservação estão dispostas a partir do art. 36 ao 50 do referido diploma legal. Nota-se algumas particularidades em relação à legislação federal, à exemplo do prazo estabelecido para a elaboração dos Planos de Manejos, mais restrito do que aquele previsto no sistema nacional, tendo sido fixado em apenas 03 (três) anos a partir da criação da UC, devendo ser revisado com periodicidade de 05 (cinco) anos (art. 42, §§ 1º e 2º). No que se refere às UCs, em linhas gerais, parece acompanhar os ditames legais nacionais, pois, caso contrário, sofreria poria em causa a sua própria ilegalidade.

3.5 CATEGORIAS DE MANEJO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Nos termos da Lei do SNUC, as categorias de manejo das unidades de conservação, dividem-se em dois grandes grupos apresentando características específicas: i) Unidades de Proteção Integral, com o objetivo básico de preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, excetuados os casos previstos em lei, e ii) Unidades de Uso Sustentável, com o objetivo básico de

compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º, incisos I e II, e §§ 2º e 3º).

Nos termos do art. 8º da referida Lei n.º 9.985, de 2000, o grupo das Unidades de Conservação de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: i) Estação Ecológica; ii) Reserva Biológica; iii) Parque Nacional, iv) Monumento Natural e v) Refúgio de Vida Silvestre.

O grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, na forma do art. 14 da citada lei está composto por: i) Área de Proteção Ambiental; ii) Área de Relevante Interesse Ecológico; iii) Floresta Nacional; Reserva Extrativista; iv) Reserva de Fauna; v) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e vi) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Já, em nível Estadual, o SEUC, dividiu-as em três grandes grupos: i) Unidades de Proteção Integral, com o objetivo básico de preservação ambiental permitindo, tão somente o uso indireto do ambiente, salvo exceções legais; ii) Unidades de Conservação Provisórias, com o objetivo de assegurar temporariamente a preservação integral do ambiente, até que estudos técnico-científicos indiquem o seu uso adequado e iii) Unidades de Manejo Sustentável, com objetivo básico de promover e assegurar o uso sustentado do ambiente (art. 12, incisos I, II e III do Decreto Estadual n.º 38.814 de 1998). Só para constar, a diferença entre os regramentos federal e estadual está na existência do grupo das unidades de conservação provisórias.

3.6 INSTRUMENTOS OPERACIONAIS DOS SISTEMAS NACIONAL E ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

3.6.1 ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA

Ao abordar a forma de criação, implantação e gestão das unidades de conservação, a Lei do SNUC e seu regulamento, estabeleceram ser imprescindível o acompanhamento de estudos técnicos e a realização de consultas públicas de forma a permitir a identificação, localização, dimensão e o estabelecimento de limites mais adequados para a unidade de conservação, indicando de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta, excetuando a realização das consultas públicas somente para os casos de criação de Estações Ecológica e Reserva Biológica.

Pelo Decreto Estadual n.º 38.814/1998, que regulamenta o SEUC, compete ao CONSEMA, como seu órgão superior, analisar previamente toda e qualquer proposta de alteração das Unidades de Conservação, realizando Audiência Pública, quando pertinente (art. 3º, I).

A não observância de tais preceitos pode inviabilizar a criação da unidade de conservação pretendida se demandada via judicial, principalmente por meio da Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei Federal n.º 7.347 de 1985.

3.6.2 PLANO DE MANEJO

O conceito legal atribuído para plano de manejo encontra-se previsto no art. 2º, inciso XVII, da Lei do SNUC, assim definido:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...) XVII – Plano de Manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade; (...)

Ao Poder Público foi conferido o prazo de cinco anos para a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação a partir da data de sua criação, já, no âmbito estadual, a previsão é de três anos após a data de criação e revisão a cada cinco anos. (§§ 1º e 2º, do art. 42, do CEMA).

As proibições de quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os objetivos das unidades de conservação e dos seus respectivos planos de manejo, encontram-se disciplinadas no art. 28 da citada Lei do SNUC e no 42, do CEMA.

O plano de manejo, uma vez aprovado, deverá estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.

O plano de manejo, ainda que considerado um documento técnico, após aprovado e publicado em portaria do órgão executor, como regra geral, ou em resolução do conselho deliberativo para os casos, estritos, de Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 12, incisos I e II, do Decreto n.º 4.340 de 2002), transforma-se na Lei interna da UC. Em seu corpo deve constar tanto sobre a gestão da própria UC, da sua zona de amortecimento³, quanto sobre os corredores ecológicos, de forma a integrar seus usos com os das comunidades vizinhas, através do estabelecimento de medidas para tanto.

É de salientar que as únicas duas categorias de UC que deliberam acerca da aprovação ou não do Plano de Manejo são a Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, com exceção da Reserva Particular do Patrimônio Natural, caso em que o Plano de Manejo ou Plano de Proteção e de Gestão é

³ No que se refere às Área de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, não foi estabelecida a obrigatoriedade de fixação de zona de amortecimento.

elaborado pelo próprio proprietário com o auxílio dos órgãos integrantes do SNUC. Portanto, conclui-se que ao Conselho Deliberativo de uma APA não foi dada competência para tanto, limitando-se, apenas, a acompanhar sua elaboração, implementação e revisão (art. 20, II, Decreto n.º 4.340 de 2002). Assim também encaminha a Lei de criação da APAEDJ (Lei n.º 12.371 de 2005), quando refere em seu art. 7º que a elaboração do Plano de Manejo da APAEDJ caberá ao órgão gestor, **ouvido** o Conselho Deliberativo.

Contudo, o Decreto que regulamentou a APAEDJ (n.º 44.516 de 2006), em seu art. 7º, inciso II, inovou, conferindo atribuição, não prevista em Lei, ao Conselho Deliberativo da APA, de tal sorte que acrescentou o verbo **aprovar** dentre as atribuições do referido conselho. O seu Regimento Interno, publicado pela Portaria SEMA n.º 016 de 2009, no mesmo sentido, estabeleceu, em seu art. 3º, inciso II, como uma das atribuições do referido Conselho o acompanhamento e **aprovação** da “*elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo e demais programas, projetos e ações relacionados com a unidade de conservação, definindo a empresa ou entidade a ser contratada para tal fim*”. Atribuição essa passível de questionamentos, já que não há autorização, para tanto, nas normas hierarquicamente superiores, e, pelo fato de que, o poder regulamentar então conferido à administração direta, considerado fonte secundária do Direito, encontra seus limites na doutrina e na jurisprudência, no sentido de não admitir que a administração possa, sem lei, impor obrigações ou restringir direitos.

Por fim, considerando ainda não terem sido elaborados os roteiros metodológicos a que se refere o art. 14 do Decreto n.º 4.340 de 2000, pensados como subsídio para os planos de manejo na tentativa de uniformizar conceitos e metodologias e fixar diretrizes para o diagnóstico da unidade, utilizar-se-á, para a elaboração do presente, da *expertise* dos profissionais que trabalham na área, e os subsídios legais vigentes, para além dos aqui já mencionados, são eles: Lei Federal n.º 6.902 de 1981 (Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências); Lei Federal n.º 6.938 de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente); Decreto Federal n.º 99.274/90 (Regulamentou as Lei antes referidas), bem como, a título de exemplo e referência, o Roteiro Metodológico de Planejamento de Parques Nacionais, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas (IBAMA, 2002).

Outro particular diz com a gestão da APA durante o período de elaboração e publicação do plano de manejo, caso em que o Decreto regulamentador da Lei do SNUC estabelece, em seu art. 15, como um dever, sejam formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização. Como forma de atender o referido comando, o Governo do Estado do RS publicou a Portaria SEMA n.º 007, de 03 de fevereiro de 2010, aprovando o Plano de Ações Emergenciais – PAE da APAEDJ, documento com vigência limitada até a publicação do respectivo plano de manejo.

Vale ainda mencionar que, recentemente, com a publicação da Lei n.º 11.460, de 21 de março de 2007, o plano de manejo poderá também dispor sobre as atividades de

liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas zonas de amortecimento das unidades de conservação.

3.6.3 CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O Conselho de uma unidade de conservação, seja consultivo, deliberativo ou gestor (caso das APAs) representa a participação social na gestão pública de interesse coletivo e em prol da conservação e preservação dos recursos naturais da categoria de UC. A sua instituição e demais atribuições estão previstas na Lei n.º 9.985 de 2000 possuindo tratamento e denominação específica conforme cada categoria de UCs e seu regulamento estabelecido no art. 17 do Decreto n.º 4.340 de 2002.

Para o caso específico das áreas de proteção ambiental, sua previsão está no art. 15, § 5º, da Lei Nº 9.985 de 2000, somada ao regulamento supracitado, a se ver:

Art. 15 (...)

§5º A Área de Proteção Ambiental **disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organização da sociedade civil e da população residente**, conforme se dispuser no regulamento desta Lei” (Lei n.º 9.985 de 2000). (grifado)

Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei no 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados. (Decreto n.º 4.340 de 2002)

Vale referir que o conselheiro tem mandato de 02 (dois) anos renovável por igual período, para o que não receberá remuneração em razão do caráter de interesse social atribuído a tal atividade Suas reuniões devem ser públicas com pauta preestabelecida (§ 5º, do art. 17 e art. 18, Decreto n.º 4.340 de 2002).

As competências do Conselho de unidade de conservação estão estabelecidas no art. 20 do Decreto n.º 4.340 de 2002 que regulamenta a Lei do SNUC, conforme seguem:

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - **acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;**

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.(grifado)

Mais uma vez salienta-se que, dentre as competências do Conselho da APA, muito embora tenha caráter deliberativo, a Lei, tampouco seu regulamento, conferiram-lhe poderes para aprovação do Plano de Manejo, mas apenas para acompanhar sua elaboração, implementação e revisão (art. 20, II, Decreto n.º 4.340 de 2002), no mesmo sentido dispôs a Lei de criação da APAEDJ, art. 7º, ressalvado o Decreto que regulamentou a APAEDJ (n.º 44.516 de 2006), em seu art. 7º, inciso II e art. 3º, inciso II, do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da APAEDJ (publicado pela Portaria SEMA n.º 016 de 2009), que acrescentara, além do texto das normas supracitadas, a atribuição de **aprovação** do Plano de Manejo, matéria passível de questionamento, conforme já referido acima.

Ainda que esteja previsto em lei e possua regulamento, devido a sua importância na participação da gestão da UC, conforme já salientado, o cenário descrito revela que ainda são poucas as APA que estão representadas por meio de um Conselho Deliberativo/Consultivo. Com base nos dados obtidos no CNUC, MMA (2010) menos da metade das APA compõe representação social nesta forma de organização (**Figura 1**).

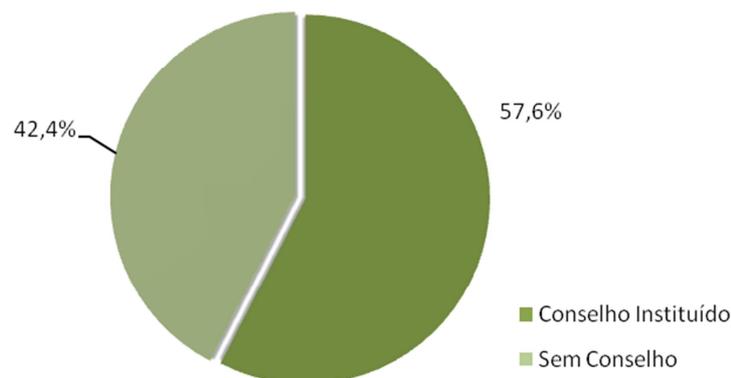


Figura 1 - Conselhos Consultivos das Áreas de Proteção Ambiental Federais.

Fonte: Relatório Parametrizado, MMA (2010).

A maior concentração dos Conselhos instituídos está nas áreas cuja proteção resguarda o Bioma Mata Atlântica, nestas APA; 56,25% organizaram seus conselhos. O bioma Caatinga e Amazônia não dispõem de conselhos para as APA criadas. No

Cerrado, apenas 40% das APA formaram seus Conselhos e nos Pampas há apenas uma APA Federal e registrada com Conselho.

A importância na implantação do referido conselho está refletida quando a Lei exige que nele estejam representados, além do gestor da UC, representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, especialmente, da população residente.

3.6.4 ZONA DE AMORTECIMENTO

A Zona de Amortecimento, para os fins previstos em Lei (SNUC), é conceituada como sendo “o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e restrições específicas, com propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (art. 2º, inciso XVII).

Trata-se, portanto, de uma área a ser delimitada no plano de manejo da unidade de conservação objetivando a diluição do impacto negativo a atingir a mesma. A área de proteção ambiental como categoria de UC está isenta dessa obrigatoriedade (art. 25).

A Zona de amortecimento não deve ser confundida com a obrigação legal outrora prevista pela Resolução CONAMA 013/1990, hoje revogada pela Resolução do mesmo conselho n.º 428/2010, já que aquela tratava do entorno de Unidades de Conservação estabelecido em um raio genérico de 10 (dez) quilômetros, cujo objetivo fundava-se no licenciamento ambiental de atividades que pudessem afetar a biota, conforme definição do órgão responsável pela UC em conjunto com o órgão licenciador.

Atualmente, o texto nacional vigente (art. 1º, da Resolução CONAMA n.º 428/2010) prevê a necessidade de autorização do responsável pela UC somente para os casos de significativo impacto ambiental, nos limites da zona de amortecimento estabelecida no Plano de Manejo ou no instrumento de criação. Para os casos de UCs que ainda não tiverem zona de amortecimento estabelecida, a norma prevê, a título provisório por um prazo de cinco anos a contar da publicação da norma (20.12.2010), uma faixa de 3 (três) mil metros contados a partir do limite da UC, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural e Áreas Urbanas Consolidadas (art. 1º, § 2º).

É de salientar que no Estado do Rio Grande do Sul, por força do § único do art. 55 do CEMA, fica mantida a exigência de autorização do órgão administrador da UC quando empreendimentos ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e capazes de causar degradação ambiental, solicitarem licenciamento ambiental para instalarem-se em um raio de 10 (dez) quilômetros contados a partir do limite da UC, sem exceções, a se ver:

A construção, instalação, ampliação, reforma, recuperação, alteração, operação e desativação de estabelecimentos, obras e atividades

utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Parágrafo único - Quando se tratar de licenciamento de empreendimentos e atividades localizados em até 10km (dez quilômetros) do limite da Unidade de Conservação deverá também ter autorização do órgão administrador da mesma.

O mesmo Diploma Legal prevê em seu art. 51 como objeto de especial proteção as áreas de uso especial elencando, dentre elas, as áreas adjacentes às unidades de conservação. Seguindo-se, em seu § único, prevê o estabelecimento de normas específicas para a utilização, recuperação e conservação ambiental do entorno das unidades de conservação, todavia, até o momento não se tem notícias sobre sua elaboração e publicação.

3.6.5 CORREDORES ECOLÓGICOS

O conceito legal de corredores ecológicos encontra-se previsto no art. 2º, inciso XIX, da Lei do SNUC, consistente em:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

XIX – Corredores Ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, possibilitando entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

Nesse sentido, o SNUC instituído na forma do art. 3º da Lei n.º 9.985, de 2000, fixou em seu art. 5º, dentre outras diretrizes a de

proteger grandes áreas, por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

O art. 25 da Lei do SNUC, ao prever que as unidades de conservação devem possuir uma zona de amortecimento também prevê a mesma necessidade, quando conveniente, em possuírem corredores ecológicos, entretanto, excepciona de tal obrigação, mesmo para os casos de declarada conveniência, as áreas de proteção ambiental.

3.6.6 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

A compensação ambiental está prevista no art. 36 da Lei do SNUC, impondo-se, sobretudo quando se apresentar caso de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental.

Um licenciamento ambiental de determinada atividade considerada de significativo impacto ambiental requer, obrigatoriamente, a realização de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Tal exigência é estabelecida primeiro pela Lei Federal n.º 6.938 de 1981 (Lei da PNMA) e posteriormente, pelas Resoluções CONAMA n.ºs 237 de 1997, art. 3º e 01 de 1986, que exemplifica rol e porte de atividades causadoras de significativa degradação ambiental, ambas ainda em vigência, consagradas, ademais, pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225, § 1º, inciso IV confirmou e reforçou a idéia da realização do EIA/RIMA para o caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Abaixo segue transcrito o artigo original que previu a compensação ambiental inserido na Lei do SNUC. Segundo tal dispositivo, o montante a ser destinado à unidade de conservação contemplada não podia ser inferior a 0,5% dos custos totais para a implantação do empreendimento em vias de licenciamento ambiental, conforme vê-se a seguir:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de **significativo impacto ambiental**, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (grifado)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN n.º 3.378-6, de 2008) (grifado)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, **e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.** (grifado)

Em 2008, o dispositivo acima sofreu controle de constitucionalidade através da ADI n.º 3378, requerida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contra a Presidência da República e Congresso Nacional, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) por envolver matéria afeta a Constituição Federal⁴. O pleito envolveu o art. 36 e seus parágrafos, sob a alegação de inconstitucionalidade. Todavia, o julgamento considerou que havia sim inconstitucionalidade, porém parcial, apenas no tocante à seguinte expressão: “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” (§ 1º do art. 36 da Lei n.º 9.985/2000).

Portanto, hoje o valor da compensação deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após realização de estudo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Outrossim, ainda no corpo da decisão, exaltou a importância da previsão da compensação ambiental referindo no corpo da decisão que tal instituto densifica o princípio do usuário-pagador.

Seguindo a decisão judicial, em 2009, foi publicado o Decreto Federal n.º 6.848, que introduziu alterações no texto original do Decreto Federal n.º 4.340 de 2000 (regulamento da Lei do SNUC), a se ver:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, **o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.** (Redação dada pelo Decreto n.º 6.848, de 2009). (grifado)

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir: (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

⁴ Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3378&processo=3378>,
acessado às 16:03 do dia 22.11.2011.

CA = VR x GI, onde: (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009) CA = Valor da Compensação Ambiental; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

Art. 31-B. Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, senão a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. (Incluído pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

§ 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei n.º 9.985, de 2000. (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pelo Decreto n.º 6.848, de 2009)

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com

estudos ambientais realizados e percentuais definidos; (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e (Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

(Incluído pelo Decreto no 6.848, de 2009)

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

A regra geral para a definição da unidade de conservação a ser beneficiada com as verbas oriundas da medida compensatória está definida já no *caput* do art. 36 da Lei do SNUC que deve pertencer ao grupo das UCs de proteção integral, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas UCs (§ 2º, do art. 36), desde que, também, de proteção integral, entenda-se.

A escolha pertence ao órgão licenciador competente, muito embora possam vir UCs indicadas no EIA/RIMA, assegurada as esferas de competência de cada um, podendo se dar em nível Federal, Estadual ou Municipal mais o Distrito Federal.

Para as unidades de conservação pertencentes ao grupo de uso sustentável, caso da APA Estadual do Delta do Jacuí, restou uma exceção prevista no § 3º, do art. 36 da Lei em comento. A UC do grupo de uso sustentável ou sua zona de amortecimento devem ser afetadas diretamente para poder ser uma das beneficiadas com a compensação ambiental, mesmo que não considerada de proteção integral. Isso não quer dizer que seja a única beneficiária, pois a Lei é clara quando refere: “(...) deverá ser uma das beneficiárias (...)”. Ademais, o licenciamento em questão gerador da medida compensatória deve ser autorizado pelo órgão responsável pela administração da referida UC.

O legislador tomou o cuidado, outrossim, de elencar as prioridades de aplicação de tais recursos, sob pena de subversões e gastos indevidos de valores importantes para a manutenção e implantação do sistema de unidades de conservação. A ordem a ser obedecida é a seguinte: i) regularização fundiária e demarcação das terras; ii) elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; iii) aquisição de bens e serviços necessários à implementação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; iv) desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas unidades de conservação; e v) desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento (art. 33, do Decreto n.º 4.340 de 2002).

Para o caso das unidades de conservação que tenham a faculdade de incorporarem terras privadas em seus limites (posse e domínio), como é o caso das APAs, o regramento incidente autoriza o custeio apenas das seguintes atividades: i) elaboração do Plano de Manejo ou das atividades de proteção da unidade; ii) realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; iii) implantação de programas de educação ambiental, e iv) financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada (§ único do art. 33, do Decreto n.º 4.340 de 2002).

Vale referir que o critério judicial vergastado na decisão supra referida em sede da ADI requerida pela CNI, faz coisa julgada de efeitos nacionais, vinculando, inclusive o Estado do Rio Grande do Sul, quando da aplicação do instituto da medida compensatória.

4 ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1 CONTEXTO GLOBAL

O contexto de proteção das áreas naturais tem início na Europa, ainda na Idade Média, cujos objetivos variavam desde a proteção dos recursos da fauna silvestre em seus *habitats*, para o exercício da caça, pela realeza e aristocracia rural até a utilização por parcela da população, para suprimento de madeira, de frutos ou essências silvestres, de água ou de outros produtos.

O desenvolvimento da idéia de Área Natural Protegida, porém obteve sua referência com a criação do Parque Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos. A iniciativa representou o marco do conceito de preservação, em estado natural, para usufruto da população.

A preocupação adotada à época para criação de Parques se definia pela necessidade de preservar belezas cênicas, com atributos e valores ambientais. Atualmente, com o estabelecimento de normas legais e Convenções Internacionais são também outros, os interesses em preservação e conservação da biodiversidade.

No Brasil, segundo Côrte apud Milano (1997, p. 23)

diferentemente dos outros países, o termo Unidade de Conservação substituiu os termos Área Protegida (protected areas) ou Área Silvestre (wilderness) quando foi utilizado pela primeira vez, em 1978, por Jorge-Pádua et. alii no documento: Diagnóstico do Subsistema de Conservação e Preservação de Recursos Naturais Renováveis, do então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), sendo a partir daí, adotado por esta instituição em documentos oficiais. Posteriormente, ainda que não conceitue o termo, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 9º o utilizou, definindo a criação de unidades de conservação como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Anterior a esta referência conceitual encontram-se os registros de criação, no Brasil, de Parques, como os de Itatiaia e o Parque Nacional da Tijuca. Estas áreas e as relações sociais nelas existentes contribuíram, entre outros, para a estruturação do atual SNUC, instituído pela Lei n.º 9.985/2000, porém tratado desde 1979, pelo extinto IBDF que à época adotava como princípio norteador para Política de Criação de Unidades de Conservação três aspectos essenciais: proteger áreas com ecossistemas e fisionomias pouco alterados, contemplar a representatividade ecossistêmica no contexto do panorama natural do país e considerar a raridade relativa das paisagens.

Com a criação da Lei n.º 9.985/2000 importantes lacunas na legislação brasileira foram preenchidas, entre elas citam-se: a norma constitucional inscrita no art. 225 no qual, “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida da população” e a Resolução

CONAMA 10, de 1988, que dispõe sobre o zoneamento dessas áreas e oferece meios para o alcance dos objetivos descritos.

O SNUC é definido, portanto como “uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de unidades de conservação. Ele por sua vez, não cria unidades, porém estabelece medidas para sua criação” Derani (2001). Nesse sentido é o instrumento norteador e regulador que estabelece procedimentos prévios para implantação e gestão de uma unidade de conservação.

Desse modo esta lei trata das Unidades de Conservação definidas como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

O SNUC divide as Unidades em dois grandes grupos que levam em consideração características específicas e as enquadram em: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável.

As Unidades de Proteção Integral tem por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais. Encontram-se neste grupo de unidades as Estações Ecológicas (EE), as Reservas Biológicas (RB), os Parques Nacionais (PN), os Monumentos Naturais (MN) e os Refúgios de Vida Silvestre (RVS).

As Unidades de Uso Sustentável são aquelas cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais. Encontram-se neste grupo, as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), as Florestas Nacionais (FN), as Reservas de Fauna (RF), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), as Reservas Extrativistas (REx) e as RPPN.

O enquadramento da unidade, da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí, objeto deste Plano de Manejo, refere-se à categoria de Área de Proteção Ambiental, caracterizada, segundo o SNUC, como:

uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

O termo Área de Proteção Ambiental foi descrito na legislação brasileira, ainda em 1980, na Lei de Zoneamento Industrial, Lei n.º 6.803, de 1980. Porém, enquanto instrumento legal, sua instituição ocorreu um ano após, por meio da Lei n.º 6.902, em 1981, que dispôs sobre Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, na qual a redação do texto apresentava em seu art. 8º que:

o Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de

interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Destaca-se ainda dentro desse contexto a composição do conteúdo apresentado no art. 9º:

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Assim, diferentemente das Unidades de Proteção Integral, a exemplo dos Parques, as APAs, em especial, apresentam peculiaridades que contribuem para manutenção da relação sustentável com o ambiente natural, com atribuições que permitem compatibilizar comportamento humano, com a função social da terra e de reservatório de riqueza biológica.

Estas peculiaridades, por sua vez, expõem no contexto específico de APA questões complexas e revelam a historicidades dos processos de uso e ocupação do solo, preservação e conservação dos recursos naturais, sustentabilidade e desenvolvimento econômico, relação harmônica do ser humano e seus sistemas produtivos. Estas características, por vezes conflituosas, dão ao Plano de Manejo, o desafio da gestão de conflitos e a garantia da conciliação do desenvolvimento de atividades humanas, com a conservação dos recursos naturais.

4.2 CONTEXTO FEDERAL

Segundo Drummond *et. alii* (2006),

o crescimento do número de nossas unidades de conservação federais e da área por elas protegidas ao longo dos últimos 70 anos revela algumas tendências notáveis. Acima de tudo, a ampliação do número e da área de UC, década a década, ainda que de forma desigual e sujeita a algumas discontinuidades, demonstra que a política de criação de UC consolidou-se, tornando-se a mais durável e, possivelmente, a principal política nacional de conservação da natureza.

No contexto das Áreas de Proteção Ambiental, esta tendência também pode ser registrada. O aumento significativo dessas unidades, distribuídas por todo o País (**Figura 2**) garantiram a construção de um cenário que favorece a representatividade

dos ecossistemas brasileiros, principalmente os mais ameaçados. Porém, ainda está distante o panorama ideal de conservação, das paisagens naturais do território nacional.

Atualmente no Brasil, existem 310 Unidades de Conservação Federais, sendo 137 de proteção integral e 173 de uso sustentável. Destas, 32 são APAs federais e nas demais esferas são cadastradas 129 APAs estaduais e 27 municipais.

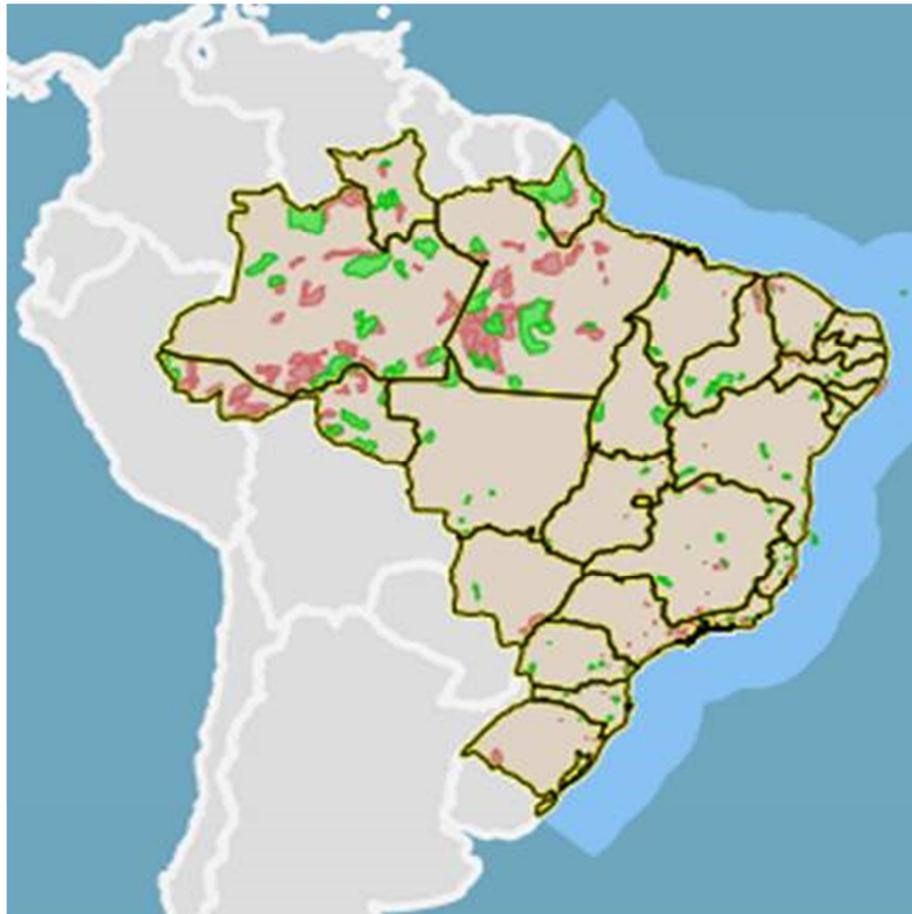


Figura 2 - Distribuição das Unidades de Conservação Federais.
Fonte: MMA, acesso: fev. 2011.

No contexto das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, as Áreas de Proteção Ambiental podem ser criadas pelo Governo Federal (Quadro 3), Estadual e Municipal mediante interesse na proteção de um ou mais atributos ambientais. Atualmente, compete ao Ministério do Meio Ambiente, manter e gerenciar o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), com a colaboração dos órgãos gestores federal, estaduais e municipais.

Quadro 3 - Áreas de Proteção Ambiental (Federal).

Região	Estado	Áreas de Proteção Ambiental (federal)	Bioma
Norte	Pará	Igarapé Gelado	Amazônia
		Tapajós	
	Tocantins	Serra da Tabatinga	Cerrado
		Meandros do Araguaia	

Região	Estado	Áreas de Proteção Ambiental (federal)	Bioma
Nordeste	Ceará	Chapada do Araripe	Caatinga
		Delta do Parnaíba	Cerrado
		Serra da Ibiapaba	
		Serra da Meruóca	Caatinga
	Maranhão	Delta do Parnaíba	Cerrado
	Paraíba	Barra do Rio Mamanguape	Mata Atlântica
	Piauí	Chapada do Araripe	Caatinga
		Delta do Parnaíba	Cerrado
		Serra da Ibiapaba	
	Pernambuco	Chapada do Araripe	Caatinga
Costa dos Corais		Marinho	
Fernando de Noronha			
Centro-Oeste	Distrito Federal	Bacia do Rio Descoberto	Cerrado
		Bacia do Rio São Bartolomeu	
		Planalto Central	
	Goiás	Bacia do Rio Descoberto	Cerrado
		Planalto Central	
		Meandros do Araguaia	
Mato Grosso do Sul	Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	Mata Atlântica	
Mato Grosso	Meandros do Araguaia	Cerrado	
Sudeste	Espírito Santo	Costa das Algas	Marinho
	Minas Gerais	Cavernas do Peruaçu	Cerrado
		Carste da Lagoa Santa	Mata Atlântica
		Morro da Pedreira	
		Serra da Mantiqueira	
	Rio de Janeiro	Rio São João – Mico Leão	Mata Atlântica
		Petrópolis	
		Serra da Mantiqueira	
		Cairuçu	
		Guapimirim	
	São Paulo	Serra da Mantiqueira	Mata Atlântica
Cananéia-Iguapé-Peruíbe			
Ilhas e Várzeas do Rio Paraná			
Bacia do Paraíba do Sul			
Sul	Paraná	Guaraqueçaba	Mata Atlântica
		Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	
	Rio Grande do Sul	Ibirapuitã	Pampa
	Santa Catarina	Anhatomirim	Marinho
Baleia Franca			

Fonte: Relatório Parametrizado de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente, disponível no site: <http://www.mma.gov.br>, acesso fev. 2011.

Os dados obtidos descrevem uma maior quantidade de Áreas de Proteção Ambiental Federal, na região Sudeste, o percentual apresenta o dado com 31,3% de

representação (Figura 3). Estas referências, se comparados aos dados publicados por Côrte (1997), mantém o Sudeste como a região que apresenta a maior quantidade de áreas protegidas, na categoria APA, tal fato pode levar em consideração o processo crescente de urbanização e industrialização da região e a ameaça do bioma Mata Atlântica. Porém, diante de um contexto nacional de proteção dos recursos naturais, observa-se que a maior concentração de áreas protegidas encontra-se na região norte, este é o resultado segundo Drummond, (2006) “da nova e específica preocupação com a proteção e a conservação da biodiversidade existente nos limites e no interior desta última grande área de fronteira do território nacional”.

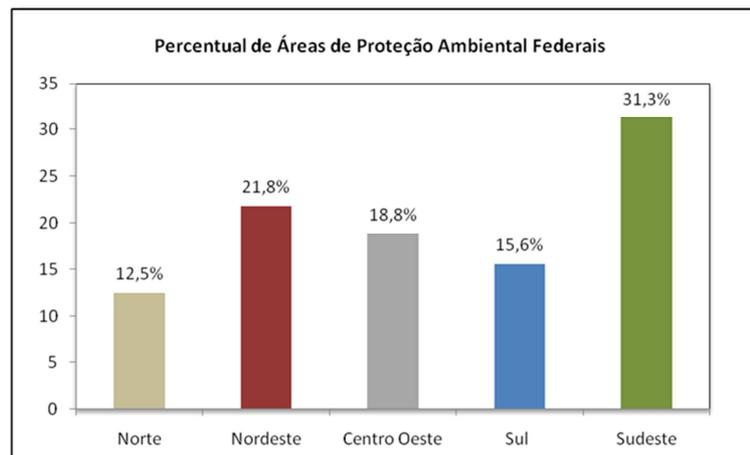


Figura 3 - Áreas de Proteção Ambiental Federais. Fonte: Relatório Parametrizado de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente.

Fonte: <http://www.mma.gov.br>, acesso: fev. 2011.

No contexto federal (Figura 4), de proteção das áreas naturais, envolvendo todas as categorias de unidades de conservação (integral e de uso sustentável), as APA representam 10,3% do total de áreas protegidas no Brasil.

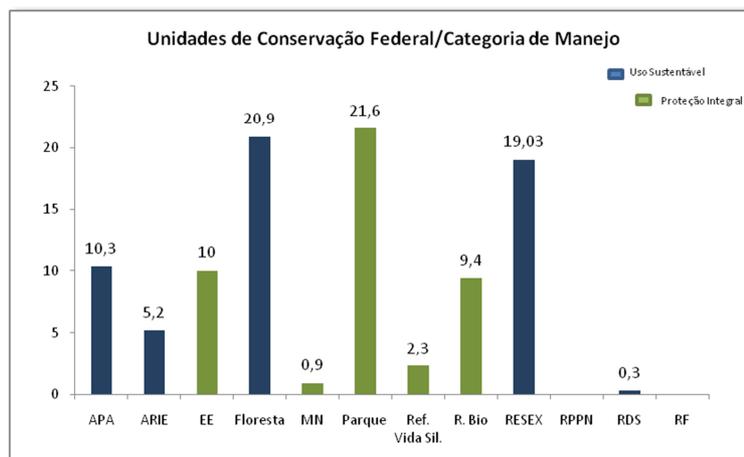


Figura 4 - Unidades de Conservação Federal/Categoria. Fonte: Relatório Parametrizado de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente.

Fonte: <http://www.mma.gov.br>, acesso: fev. 2011.

Se levarmos em consideração somente a categoria de uso sustentável, este percentual caracteriza um número ainda maior, 18,49%. Estes dados contribuem por

sua vez para revelar a importância significativa deste tipo de área protegida para o País e o valor da compatibilidade do uso sustentável com a conservação dos recursos naturais.

A atualização dos dados obtidos via CNUC, permitiu observar a categoria mais disseminada, entre as unidades de uso sustentável (Tabela 1), este dado foi confrontado ainda, com os dados publicados por Drummond *et alii* (2006) e revelaram a manutenção da tendência estabelecida pelo autor, na qual as Florestas Nacionais - FN (65) são as unidades, nesta categoria, mais criadas, seguidas das REx (59) e das APAs (32).

Com relevância destaca-se o aumento significativo das Reservas Extrativistas que se firmaram também em contextos não amazônicos, como Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí, Rio de Janeiro, Maranhão, Santa Catarina e São Paulo. As APA por sua vez mantêm a tendência de crescimento registrada a partir da década de 80 e traz para núcleos urbanos, as experiências necessárias para a consolidação de uma Política voltada para uso sustentável dos recursos naturais e ordenamento dos espaços.

Tabela 1 - Distribuição das Áreas das Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável.

Categorias	Referências	
	Drummond (2005)	CDUC (2011)
Área de Proteção Ambiental	22	32
Área de Relevante Interesse Ecológico	09	16
Floresta Nacional	24	65
Reserva Extrativista	16	59
Reserva de Fauna	*	00
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	01	01
Reserva Particular do Patrimônio Natural	*	00

*Não descrito pelo autor.

No contexto histórico de criação de unidades de conservação federal segundo Drummond *et alii* (2006), esta política teve uma “decolagem lenta por cerca de 30 anos (décadas de 1930, 1940 e 1950), acelerando-se depois disso. A tendência descrita revela-se em função da prevalência inicial da opção pela criação de parques nacionais embora não necessariamente com bom grau de preservação”.

A partir de década de 70 foram incorporados outros meios para a seleção de localidades e criação de UC, tais como estabelecimento de unidades numerosas, de tipos variados, localizadas em áreas remotas ou de fronteira, de grande tamanho e com representatividade ecossistêmica. Esse processo de “interiorização” descrito por Drummond *et alii* (2006) desencadeou um princípio orientador da política de criação de UC federais que priorizou três aspectos: a proteção de áreas com ecossistemas e fisionomias pouco alterados, contemplação e a representatividade ecossistêmica no contexto do panorama natural do país e a raridade relativa das paisagens.

A distribuição no tempo, do processo de criação das unidades de conservação brasileira revela que, de um modo geral, essa ação ocorreu “da zona costeira para o

interior, em termos da geografia física, e das regiões urbano-metropolitanas para as áreas rurais e de fronteira, em termos de geografia humana e econômica”, além disso as preocupações específicas com a região amazônica expressam uma maior atenção e o elevado número de unidades de conservação para manutenção deste importante bioma brasileiro.

4.3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul apresenta em torno de 2,87% da superfície do seu território abrangido por Unidades de Conservação, correspondendo a uma área de 808.506,81 ha (Tabela 2). São ao todo 85 Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, predominando, em número, as unidades de Proteção Integral, que totaliza 40 Unidades. Nessa categoria de uso constata-se a existência de 28 Parques, sete Reservas Biológicas, três Estações Ecológicas e dois Refúgios de Vida Silvestre. Dentre as unidades de conservação de uso sustentável, existem nove Áreas de Proteção Ambiental, duas Áreas de Relevante Interesse Ecológico, três Florestas (Nacional, Estadual e Municipal) e 30 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (Tabela 3 e Tabela 4) (SEMA, 2011) e tem-se também um Horto em processo de reavaliação.

Tabela 2 - Resumo UCs RS.

	Nº UCS	Área	% área RS
Proteção Integral	40	255.085,13	0,905
Uso Sustentável	14	549.448,44	1,950
RPPN	30	3.973,39	0,014
Total	84	808.506,81	2,869

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente - SEMA.

OBS: A UC Horto Florestal do Litoral Norte não está incluída na tabela, porque encontra-se em processo de reavaliação.

Tabela 3 - Unidades de Conservação do Rio Grande do Sul.

Tipo	Federais			Estaduais			Municipais		
	Nº UCs	Área	% área RS	Nº UCs	Área	% área RS	Nº UCs	Área	% área RS
PI	6	164.189,57	0,583	19	86.071,22	0,305	15	4.824,34	0,017
US	4	320.303,04	1.137	4	200.299,50	0,711	7	28.845,90	0.102
RPPN	29	1.593,94	0,006	1	2.379,45	0,008	-	-	
Total	39	486.086,55	1,726	24	288.750,17	1,024	22	33.670,24	0,119

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente - SEMA.

Tabela 4 - Categorias de Manejo.

USO SUSTENTÁVEL								
Qtd/área (ha)	Federais		Estaduais		Municipais		TOTAL	
	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)
Área de Proteção Ambiental	01	316.790,3	03	200.254,5	05	28.765,74	09	545.810,54
Área de Relevante Interesse Ecológico	-	-	-	-	02	80,16	02	80,16
Floresta Nacional, Estadual, Municipal	03	3.512,72	-	-	-	-	03	3.512,72
Reserva Particular do Pat. Natural	29	1.593,94	01	2.379,45	-	-	30	3.973,39
Total								553.376,81
PROTEÇÃO INTEGRAL								
Unidades de Conservação	Federais		Estaduais		Municipais		TOTAL	
	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)	Qtd	Área (ha)
Refúgio de Vida Silvestre	01	142,39	01	2.543,47	-	-	02	2.685,86
Parque Nacional, Estadual, Nat. Mun.	03	52.458,13	12	62.782,84	13	4.169,77	28	119.410,74
Estação Ecológica	02	111.548,32	01	5.882	-	-	03	117.430,32
Reserva Biológica	-	-	05	14.863,18	02	654,57	07	15.517,75
Total								255.044,67

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente - SEMA.

Com relação à representatividade dos ecossistemas protegidos, verifica-se que a vegetação de estepe e as formações pioneiras são os biomas mais bem representados, mas a maior parte da superfície protegida desses ecossistemas são unidades de uso sustentável. Considerando-se as unidades de proteção integral, as áreas de formação pioneira, a vegetação de estepe, a floresta estacional semidecidual, a floresta ombrófila densa e as áreas de influência marinha são os ecossistemas com menos superfícies protegidas (Quadro 4).

Quadro 4 - Unidades de Conservação do SEUC/RS.

UC	Município	Área (ha)	Instrumento e ano de criação
Estaduais			
Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande	Viamão, Gravataí, Glorinha e Santo Antônio da Patrulha	137.000	Decreto Estadual nº 38.971, de 23 de outubro de 1998
Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí	Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Eldorado do Sul e Charqueadas	8.584	Lei Estadual nº 12.371 de 11 de novembro de 2005
Área de Proteção Ambiental Rota do Sol	São Francisco de Paula, Cambará do Sul, Itati e Três Forquilhas	54.670,50	Decreto Estadual nº 37.346, de 11 de abril de 1997
Horto Florestal do Litoral Norte	Tramandaí	45	Decreto Estadual nº 34.712, de 26 de abril de 1993
Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos	Viamão	2.543,47	Decreto Estadual nº 41.599 de 24 de abril de 2002
Parque Estadual do Camaquã	Camaquã e São Lourenço do Sul	7.992,50	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Parque Estadual Delta do Jacuí	Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Eldorado do Sul e Charqueadas	14.242	Decreto Estadual nº 24.385, em 14 de janeiro de 1976 Decreto Estadual nº 28.161 de 16 de janeiro de 1979 (ampliação) Lei Estadual nº 12.371 de 11 de novembro de 2005 (redefinição limites)
Parque Estadual de Espigão Alto	Barracão	1.325,40	Decreto Estadual nº 658, de 10 de março de 1949
Parque Estadual do Espinilho	Barra do Quaraí	1.617,14	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975 Decreto Estadual nº 41.440, de 28 de fevereiro de 2002 (ampliação)
Parque Estadual do Ibitiriá	Vacaria e Bom Jesus	400,03	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Parque Estadual de Itapeva	Torres	1.000	Decreto Estadual nº 42.009 de 12 de dezembro de 2002
Parque Estadual de Itapuã	Viamão	5.566,50	Decreto Estadual n.º 22.535, de 14 de julho de 1973 Decreto Estadual n.º 33.886, de 11 de março de 1991 (ampliação limites) Decreto Estadual nº 35.016, de 21 de dezembro de 1993 (ampliação limites)
Parque Estadual do Papagaio-Charão	Sarandi	1000	Decreto Estadual nº 30.645 de 22 de abril de 1982

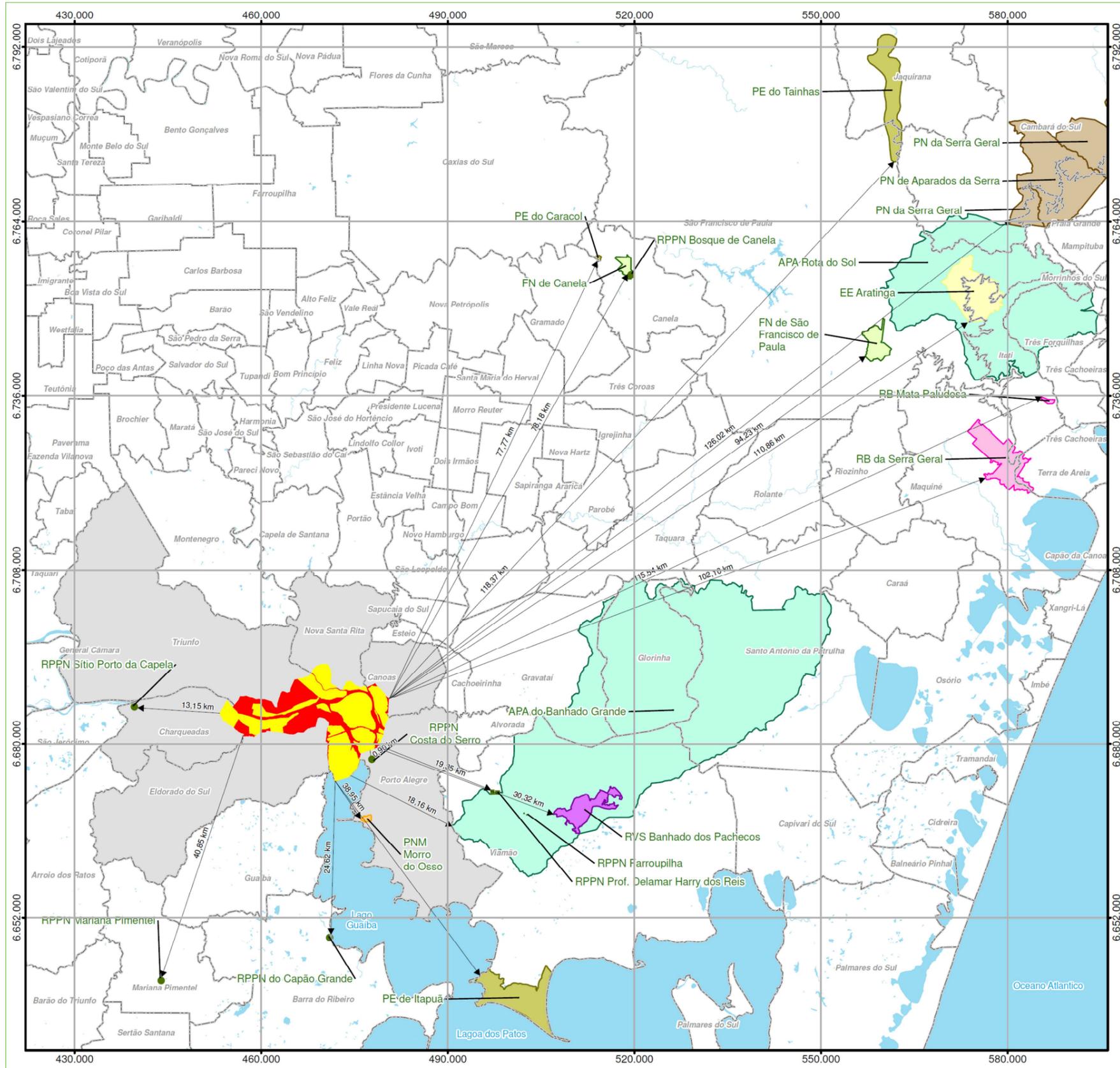
UC	Município	Área (ha)	Instrumento e ano de criação
			Decreto Estadual no 47.168, de 07 de abril de 2010 (alteração nome)
Parque Estadual do Podocarpus	Encruzilhada do Sul	3.645	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Parque Estadual Quarta Colônia	Agudo e Ibarama	1.847,90	Decreto Estadual nº 44.186 de 19 de dezembro de 2005
Parque Estadual do Tainhas	Jaquirana, São Francisco de Paula e Cambará do Sul	6.654,70	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Parque Estadual do Turvo	Derrubadas	17.491,40	Decreto Estadual nº 2.312, de 11 de março de 1947
Estação Ecológica Estadual Aratinga	São Francisco de Paula e Itati	5.882	Decreto Estadual nº 37.345, de 11 de abril de 1997
Reserva Biológica de Ibirapuitã	Alegrete	351,42	Decreto Estadual nº 24.622, de 10 de junho de 1976
Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa	Itati	113	Decreto Estadual nº. 38.972, de 23 de outubro de 1998
Reserva Biológica do Mato Grande	Arroio Grande	5.161	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Reserva Biológica do São Donato	Itaqui e Maçambará	4.392	Decreto Estadual nº 23.798, de 12 de março de 1975
Reserva Biológica da Serra Geral	Maquiné, Terra de Areia e Itati	4.845,76	Decreto Estadual nº. 30.788, de 27 de julho de 1982 Decreto Estadual nº. 41.661 de 04 de junho de 2002 (ampliação limites)
Municipais			
Parque Natural Municipal Tupancy	Arroio do Sal	21,07	Lei Municipal nº 468, de 29/12/1994
Parque Municipal Dr. Tancredo Neves	Cachoeirinha	17,7	Lei Municipal nº 1.527, de 22/03/1996
Área de Proteção Ambiental de Caraá	Caraá	8.932	Decreto Municipal nº 076, de 25/09/1998
Área de Proteção Ambiental dos Arroios Doze e Dezenove	Carlos Barbosa	2.500	Decreto Municipal nº 1.261, de 18/01/2000
Reserva Biológica Municipal Moreno Fortes	Dois Irmãos das Missões	474,8	Decreto Municipal nº 018, de 19/04/2004
Parque Natural Municipal Longines Malinowski	Erechim	24	Lei Municipal nº 3.110, de 30/11/1998
Parque Natural Municipal Mata do Rio Uruguai Teixeira Soares Pref. Municipal	Marcelino Ramos	429,66	Lei Municipal nº 028, de 05/06/2008
Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler	Novo Hamburgo	54, 4	Decreto Municipal nº 4.129, de 21/12/2009
Área de Proteção Ambiental Morro de Osório	Osório	6.896,75	Lei Municipal nº 2.665, de 27/09/1994
Parque Municipal de Sagrisa	Pontão	402,2	Lei Municipal nº 232, de 26/11/1999
Parque Municipal Saint'Hilaire	Porto Alegre	1.143	Decreto Municipal nº 6223, de 13/12/1977
Parque Natural Municipal Morro do Osso	Porto Alegre	127	Lei Complementar Municipal nº 334, de 27/12/1994

UC	Município	Área (ha)	Instrumento e ano de criação
Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger	Porto Alegre	179,77	Decreto-Lei Municipal nº 4097, de 31/12/1975
Área de Proteção Ambiental de Riozinho	Riozinho	10.000	Decreto Municipal nº 348, de 25/09/1998
Parque Municipal Manoel de Barros Pereira	Santo Antônio da Patrulha	24,61	Lei Municipal nº 2.549, de 15/12/1992
Área de Relevante Interesse Ecológico	São Francisco de Paula	25,76	Lei Municipal nº 2.424, de 27/03/2007
Parque Municipal da Ronda	São Francisco de Paula	1.200	Lei Municipal nº 2.425, de 27/03/2007
Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina	São Leopoldo	151,8	Decreto Municipal nº 4.330, de 30/09/2005
Parque Municipal de Sertão	Sertão	590,88	Decreto Municipal nº 027, de 06/08/1998
Parque Natural Municipal de Sobradinho	Sobradinho	22	Decreto Municipal nº 3.006, de 24/11/2003
Área de Proteção Ambiental Lagoa Itapeva	Torres	436,99	Lei Municipal nº 3.372, de 07/12/1999
Parque Natural Municipal de Vera Cruz	Vera Cruz	15,85	Decreto Municipal nº 2.343, de 21/11/2003
RPPNs			
Reserva Particular do Patrimônio Natural Barba Negra	Barra do Ribeiro	2.379,45	Portaria SEMA nº 48, de 28 de setembro de 2010
Federais			
Área de Proteção Ambiental Ibirapuitã	Alegrete, Quaraí, Rosário do Sul, e Santana do Livramento	316.790,3	Decreto nº 52.920, de 20 de maio de 1992
Floresta Nacional de Canela	Canela	563,52	Portaria nº 561, de 25 de outubro de 1968
Floresta Nacional de Passo Fundo	Mato Castelhano	1.333,61	Portaria nº 561, de 25 de outubro de 1968
Floresta Nacional de São Francisco de Paula	São Francisco de Paula	1.615,59	Portaria nº 561, de 25 de outubro de 1968
Refúgio de Vida Silvestre Ilha dos Lobos	-	142,39	Decreto de 04 de julho de 2005
Parque Nacional de Aparados da Serra	Cambará do Sul e Praia Grande (SC)	13.064,33 (7.693,28 RS)	Decreto nº 47.446, de 17 de dezembro de 1959
Parque Nacional da Serra Geral	Cambará do Sul, Praia Grande (SC) e Jacinto Machado (SC)	17.310,36 (8.042,97 RS)	Decreto nº 531, de 20 de maio de 1992
Parque Nacional da Lagoa do Peixe	Tavares, Mostardas, e São José do Norte	36.721,88	Decreto nº 93.546, de 06 de novembro de 1986
Estação Ecológica de Aracuri-Esmeralda	Muitos Capões	276,98	Decreto nº 86.061, de 06 de novembro de 1981
Estação Ecológica do Taim	Santa Vitória do Palmar e Rio Grande	111.271,34	Decreto nº 92.963, de 21 de julho de 1986

As 10 UC's mais próximas estão localizadas entre 0,90 e 80 km da APA do Delta do Jacuí, como apresentado no **Quadro 5** e no Mapa 1 (página 36).

Quadro 5 - Distâncias das Unidades de Conservação.

Unidade de Conservação	Distância da APA
RPPN Costa do Serro	0,90 km
RPPN Sítio Porto da Capela	13,15 km
APA do Banhado Grande	18,16 km
RPPN Prof. Delamar Hary dos Reis	19,35 km
RPPN do Capão Grande	24,62 km
Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos	30,32 km
Parque Estadual de Itapuã	38,95 km
RPPN Mariana Pimentel	40,85 km
Parque estadual do Caracol	77,77 km
Floresta Nacional de Canela	78,18 km



Mapa de Unidades de Conservação

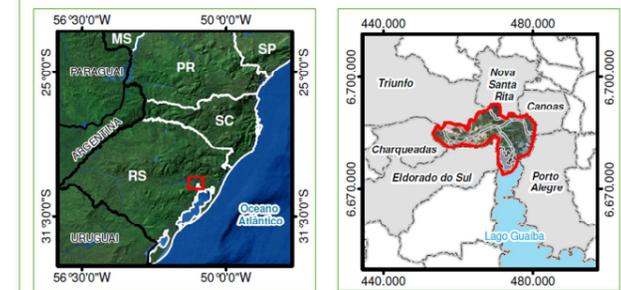
Legenda

- Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí
- Parque Estadual Delta do Jacuí
- Unidades de Conservação**
- Proteção Integral**
- Categoria (Jurisdição)
- Estação Ecológica (Estadual)
- Parque Estadual (Estadual)
- Parque Nacional (Federal)
- Parque Natural Municipal (Municipal)
- Refúgio de Vida Silvestre (Estadual)
- Reserva Biológica (Estadual)
- Uso Sustentável**
- Categoria (Jurisdição)
- Floresta Nacional (Federal)
- Área de Proteção Ambiental (Estadual)
- RPPN em UC de Uso Sustentável

Convenções Cartográficas

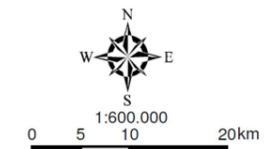
- Limite Municipal
- Municípios Afetados
- Corpos D'água

Situação e Localização



Informações Cartográficas

- Escala numérica em impressão A3
- Sistema de Projeção: Universal Transversa de Mercator
- Meridiano Central: -51
- Datum: South American 1969 Zona: 22S



Fonte de Dados:

- Limite Municipal e Estadual: IBGE, 2005 - escala 1:500.000;
- Limite Área de Estudo do Plano - APA e Parque do Delta do Jacuí (lei nº 12.371 de 11/11/2005);
- FZB - escala: 1:25.000, delimitado de acordo com a imagem orbital Worldview2; Composição das Bandas 3, 2, 1; Resolução Espacial 0,5 m; Data da Passagem: 18/06/2010;
- Hidrografia e Sistema Viário: DSG (Diretoria de Serviço Geográfico) - escala 1:50.000 (compilado no centro de ecologia UFRGS); Unidades de Conservação: IBAMA/MMA - 2011

Projeto



Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí

Responsabilidade Técnica:



Data:

Out/2012

4.4 A CRIAÇÃO DE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – EVOLUÇÃO NA ESCALA TEMPORAL

Numa escala temporal percebe-se, de acordo com dados obtidos do Relatório Parametrizado do CNUC, MMA (2011), que o processo de criação de APA federais apresenta uma maior concentração na década de 1980, este fato se deve a instituição legal desta categoria de unidade de conservação e a criação do IBAMA. No período entre 1990 a 1995 foram criadas apenas cinco APA este fato se deve segundo Côrte (1997), a necessidade de “trabalhar o planejamento e a gestão das unidades de conservação já existentes antes de se pensar em criar outras unidades”. Nesse sentido, Côrte (1997) destaca ainda que foram registradas ações efetivas como a elaboração de zoneamentos e planos de gestão para as APA já criadas (Figura 5).

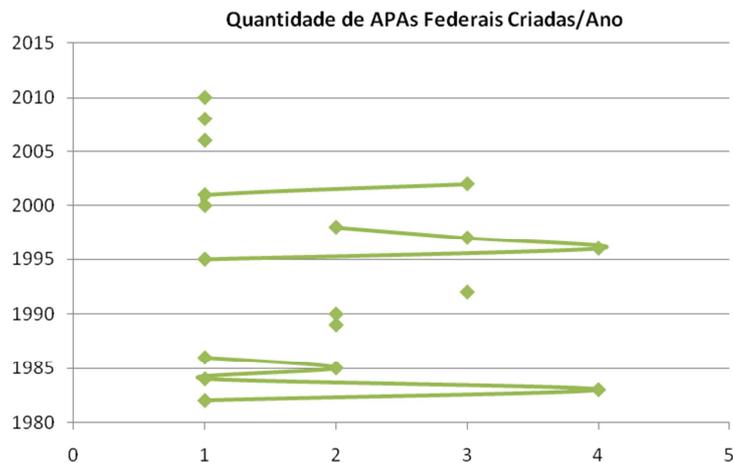


Figura 5 - Quantidade de Áreas de Proteção Ambiental Federais, criadas por ano.
Fonte: Relatório Parametrizado, MMA (2010).

5 A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DO DELTA DO JACUÍ (APAEDJ)

5.1 FICHA TÉCNICA

A Ficha Técnica da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí (Quadro 6), tem como objetivo preceder os encartes integrantes do Plano de Manejo e apresentar os dados da Unidade de conservação de forma sucinta e de fácil consulta de forma a:

- 1) Qualificar a atividade.
- 2) Identificar as atividades de Uso Público.
- 3) Identificar atividades conflitantes que existam dentro da UC.

Quadro 6 – Ficha Técnica da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí.

Ficha Técnica Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí	
Nome da Unidade de Conservação:	Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí (APAEDJ)
Gerência Executiva:	Divisão de Unidades de Conservação (DUC) Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP)
Unidade Gestora Responsável:	Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul
Endereço da Sede:	Rua Ilha Mauá, 70 - Ilha da Pintada, Bairro Arquipélago. CEP: 90.090-120 - Porto Alegre/RS
Telefone:	+55 (51) 3203-1063
Fax:	+55 (51) 3203-1122
E-mail:	deltadojacui@sema.rs.gov.br
Site:	http://www.sema.rs.gov.br
Superfície da UC (ha):	22.828,47 ha
Perímetro da UC (km):	93.841,45 km
Municípios que abrange e percentual abrangido pela UC:	Porto Alegre (27,44%), Canoas (4,52%), Nova Santa Rita (6,10%), Triunfo (29,31%), Eldorado do Sul (20,08%) e Charqueadas (5,23%).
Estados que abrange:	Rio Grande do Sul
Coordenadas geográficas:	30°01'52.0" S 51°15'01.9" W
Data de criação e número do Decreto:	Criação em: 14 de dezembro de 2005 Decreto nº 44.516 de 2006
Biomass e ecossistemas:	Biomass: Floresta Atlântica e Pampa Ecossistemas de banhados, restingas e floresta estacional decidual
Atividades ocorrentes:	
Educação Ambiental:	Atividade formal com palestras para escolas da região, projetos executados com a comunidade do entorno e atividade informal com visitas pré-agendadas para palestras sobre a APAEDJ.

Ficha Técnica Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí	
Fiscalização:	Operações conjuntas, notificações, apreensões, embargos, autos de infração, fiscalização embarcadas e patrulhas diárias.
Pesquisa:	Convênios com as Universidades.
Visitação:	Palestras e passeios de barco em parceria com as embarcações de turismo.
Atividades Conflitantes:	Supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente Ocupação das margens dos cursos d'água Descaracterização de áreas pela agricultura Disposição irregular de resíduos sólidos Lançamento de efluentes sanitários nos cursos d'água Aterramento de áreas úmidas e banhados

5.2 ASPECTOS JURÍDICOS

5.2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA APLICADA A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DO DELTA DO JACUÍ

A área em estudo encontra-se protegida desde 1976, época em que se encontrava sob a administração da Fundação Zoobotânica do Estado do Rio Grande do Sul, e sob os ditames do Decreto Estadual nº 24.385 de 16 de janeiro de 1976, que criou o Parque Estadual Delta do Jacuí. Mais tarde, em 1979, teve sua área ampliada por força do Decreto Estadual nº 28.161, perfazendo uma superfície de 17.245 hectares, abrangendo os municípios de Porto Alegre, Canoas, Charqueadas, Nova Santa Rita, Triunfo e Eldorado do Sul. O objetivo primordial da proteção então conferida era a de salvaguardar o frágil e eficiente ecossistema deltaico, formado por ilhas oriundas de deposição sedimentar bastante jovem.

No mesmo ano da última ampliação, o Parque recebeu um zoneamento, publicado pelo Decreto Estadual nº 28.436, que instituiu o Plano Básico do Parque Estadual Delta do Jacuí – PLANDEL, que teve como finalidade disciplinar a ocupação, os usos, os serviços e atividades que viessem a ser admitidos nas áreas abrangidas pelo mesmo. Para tanto, subdividiu-o em 5 (cinco) zonas: Zona de Reserva Biológica – ZRB, Zona de Reserva Natural – ZRN, Zona de Parque Natural – ZPN Zona de Uso Restrito – ZUR, Zona de Ocupação Urbana – ZOU.

Os usos de caráter privado restringiram-se às Zona de Uso Restrito - ZUR, onde eram permitidas instalações particulares e semi-privadas, desde que respeitadas os instrumentos legais vigentes e o disciplinamento previsto no Decreto; às Zona de Ocupação Urbana - ZOU, onde eram permitidos os usos previstos pelo Decreto, respeitado o disciplinamento estabelecido por legislação municipal específica.

Salientava-se outrossim, que as propriedades situadas nas zonas que permitiam a utilização ficariam sujeitas ao estabelecido pelo próprio Decreto, bem como aos

dispositivos legais vigentes, aplicáveis à matéria, entende-se aqui, presentes os Códigos Florestais Federal (Lei nº 4.771/65) e Estadual (Lei nº 9.519/92), especialmente no tocante às áreas de preservação permanentes – APPs, a Lei do Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), especialmente no que se refere à área *non aedificandi* (não edificável), muito embora publicada posteriormente, mas de aplicação obrigatória a partir de sua vigência.

Em 2000, a Unidade de Conservação Parque Estadual Delta do Jacuí passa para a administração do Departamento de Florestas e Áreas Protegidas – DEFAP (Decreto n.º 40.812 de 06 de junho de 2001), onde se concentram todas as demais UCs estaduais, período em que estavam vedadas novas construções e intervenções de qualquer natureza, com exceção daquelas consideradas de caráter público e/ou comunitário e de reformas em edificações já existentes, desde que localizadas nas antigas zonas de uso restrito e de ocupação urbana, mediante autorização expressa do órgão administrador.

Passados alguns anos, após várias tentativas para redefinir/readequar os limites do Parque, diante da ocupação desenfreada e desordenada então estabelecida sobre o local, principalmente sobre as áreas de preservação permanente – APPs, foi publicada a Lei Estadual n.º 12.371, de 11 de novembro de 2011, que além de redefinir os limites do Parque Estadual Delta do Jacuí, criou em seu entorno, outra Unidade de Conservação, a Área de Proteção Ambiental – APA Delta do Jacuí.

Hoje, as duas UCs somam 22.826,39 ha (vinte e dois mil, oitocentos e vinte e seis hectares e trinta e nove ares), abrangendo a área territorial de 05 (cinco) Municípios: Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo e Eldorado do Sul, sendo que em 14.242,05 ha (quatorze mil, duzentos e quarenta e dois hectares e cinco ares) insere-se o Parque Estadual do Delta do Jacuí.

No ano seguinte, em 29 de junho de 2006, foi publicado o seu regulamento por meio do Decreto Estadual n.º 44.516.

A Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí (APAEDJ), foi criada como unidade de conservação pertencente ao grupo de uso sustentável, e está assim conceituada pela sua Lei de criação:

Art. 2º A Área de Proteção Ambiental – APA – Estadual Delta do Jacuí, constituída por terras públicas e privadas, tem por finalidade a proteção dos recursos hídricos existentes, em especial as áreas de influência fluvial, os ecossistemas de banhados, restingas e floresta estacional decidual, com o objetivo básico de disciplinar processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, de forma a conservar a diversidade de ambientes, de espécies e de processos naturais pela adequação das atividades humanas às características ambientais da área, além de garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional. (art. 2º da Lei Estadual n.º 12.371 de 2005)

5.3 CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

As Áreas de Proteção Ambiental, à semelhança das demais unidades de conservação, se submetem ao regime jurídico previsto no art. 22 e seus §§ 1º a 7º, da citada Lei n.º 9.985, de 2000, tanto no que for pertinente a sua criação, como também a sua alteração e eventual desafetação. Nesse sentido a criação destas categorias de unidades deverá ser precedida de estudos técnicos, bem como consulta pública, na forma do procedimento disciplinado nos artigos 2º a 5º, do Decreto n.º 4.340, de 2002.

De regra, a administração das unidades de conservação é exercida por unidades administrativas integrantes da estrutura regimental dos órgãos e entidades da Administração Pública, Federal, Estadual ou Distrital e Municipal. O art. 30 da citada norma de regência, no entanto, admite a possibilidade da gestão das unidades de conservação vir a ser realizadas por organizações da sociedade civil de interesse público, com os objetivos afins aos da unidade, mediante instrumentos a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

O disciplinamento procedimental que estabelece a gestão das unidades através de Conselho encontra-se previsto no art. 17 a 20 do Decreto n.º 4.340, de 2002, nos quais são definidas as formas de representação dos órgãos do poder público e da sociedade civil, de reuniões e de deliberações.

No que tange a gestão compartilhada a que se refere o art. 30 da citada Lei n.º 9.985, de 2000, sob o regime de parceria previsto na Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, encontra-se disciplinado nos artigos 21 a 24 do referido Decreto n.º 4.340, de 2002.

5.3.1 POPULAÇÃO TRADICIONAL

Muito embora as populações tradicionais tenham sido previstas e tratadas, tanto na Lei do SNUC, quanto em seu regulamento, não foram, por tais normas, conceituadas. Mais tarde, com o advento do Decreto Federal n.º 6.040 de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, com denominação ampliada, surge o conceito como sendo:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (art. 3º, I).

Pela Lei do SNUC, se as populações tradicionais não puderem permanecer no local, por força legal, deverão ser indenizadas ou compensadas por suas benfeitorias e realocadas pelo Poder Público em local acordado entre as partes (art. 42, da Lei do SNUC).

Em nível Estadual, o regulamento do SEUC (Decreto n.º 38.814 de 1998) em seu art. 21 reconhece o apoio por parte do Poder Público, o direito à indenização ou a compensação pelas benfeitorias existentes, às populações tradicionais, bem como àquelas consideradas de baixa renda que não puderem permanecer nas suas habitações nos limites da unidade de conservação.

Em se tratando de uma APA, não há empecilho para a manutenção de comunidades tradicionais que por ventura habitem em seu território. No caso da APA do Delta do Jacuí, identificou-se uma comunidade de pescadores, organizados através da Colônia de Pescadores Z-5 e Cooperativa denominada COOPEIXE, que se enquadra, na melhor análise, no conceito de povos e comunidades tradicionais, conforme acima transcrito, uma vez comprovada que a utilização do território e seus recursos naturais seja condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando-se de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Ocorre que, o território em questão formado por ilhas e ambiente aquático, propício para o exercício da pesca, apresenta alguns impedimentos legais quanto ao uso de seus recursos naturais, na medida em que se torna o Parque Estadual do Delta do Jacuí, unidade de conservação de proteção integral, localizada no interior da APA, conforme já é sabido. Assim, a maioria dos corpos d'água do Delta integram os limites do Parque, onde o uso é totalmente proibido para outros fins que não sejam pesquisa científica e educação ambiental, dificultando a manutenção e subsistência, ao longo do tempo, dessas comunidades tidas como tradicionais.

Nesse sentir, alguma alternativa deve ser pensada, a integrar o Plano de Manejo do Parque Estadual do Delta do Jacuí, já que consta indicativo, para tanto, na legislação vigente que trata do tema, a se ver:

até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.(art. 42, § 2º da Lei do SNUC).

Note-se, *prima facie*, que não se trata de problema envolvendo o reassentamento de população tradicional, visto que se está a tratar de uma APA, unidade de conservação considerada de uso sustentável, mas, envolvendo os recursos naturais de ordem pesqueira, fonte de sua subsistência, que estão localizados, em sua maioria, junto às áreas gravadas como parque.

A legislação que trata das UCs não previu exatamente como ajustar essa situação, todavia, sugere-se seja utilizado o comando insculpido no art. 39 do Decreto Federal n.º 4.340 de 2002, por analogia, para proporcionar o uso de tais recursos por essa população e exclusivamente por ela, através da elaboração de Termo de

Compromisso, enquanto não for encaminhada uma solução adequada e definitiva ao caso que se apresenta.

Ademais, ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Decreto Federal n.º 6.040 de 2007, passa a reconhecer como um de seus objetivos: “garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica” (art. 3º do anexo único), para tanto, estabelece como um de seus instrumentos, os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais cujo objetivo é fundamentar e orientar a implementação da PNPCT, consistindo no conjunto de ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por essa Política (art. 5º do anexo único).

Por fim, para robustecer, importa referir a proteção conferida pela CF de 1988, em seu art. 215, às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Ainda, a regularização das situações das comunidades tradicionais residentes em categorias de UC que não comportam sua permanência, contam, hoje, com as regras publicadas pela IN ICMBio n.º 26/2012, que estabelece as diretrizes e regulamenta procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de Termos de Compromisso entre o ICMBio e tais populações.

5.3.2 ASPECTOS FUNDIÁRIOS

As unidades de conservação pertencentes ao grupo de proteção integral devem ser, obrigatoriamente, de posse e domínio públicos, com exceção da categoria Monumento Natural em que a lei possibilita a posse e o domínio privados, desde que haja compatibilidade entre os objetivos da UC com o uso da terra e seus recursos naturais (art. 12, § 2º), caso contrário a área deverá ser desapropriada nos termos dos comandos constitucionais e, em especial, do Decreto-Lei n.º 3.365 de 1941. Por sua vez, as unidades de conservação pertencentes ao grupo de uso sustentável, onde estão inseridas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), possuem regramento variável no que concerne a posse e domínio de suas áreas. No caso específico das APAs, a posse e domínio das terras pode ser tanto público, quanto privado. Nesse último caso, é o proprietário quem estabelecerá as condições para a pesquisa científica e visitação pública, observadas as exigências e condições legais (art. 15, § 4º).

Salienta-se, como uma vantagem, a criação de unidades de conservação do grupo de uso sustentável da categoria Área de Proteção Ambiental justamente pelo motivo

acima referido, já que não incide o dever do Estado em desapropriar suas terras, evitando gastos com indenizações.

Todavia, quando essa se fizer necessária, deve-se observar os limites impostos pela Lei do SNUC, art. 45:

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;

IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;

V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade. (grifado)

Importante ressaltar o comando insculpido no artigo acima transcrito, em especial, seu inciso VI que exclui das indenizações às áreas que não disponham de prova de domínio inequívoco com data anterior à criação da unidade. Ora, no caso da APAs essa constatação, regra geral, não se faz necessária, visto que, em sua maioria, as áreas continuarão sob o domínio privado, todavia, no caso da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí, tem-se um particular que deve ser tratado em seus pormenores, ou seja, a ocupação clandestina e irregular em Área de Preservação Permanente (APP) considerada, em sua maioria, como de risco de inundação e alagamento.

Trata-se de ocupação mista, tanto de baixa, como de média e alta renda⁵. A legislação urbanística, ambiental e a mais recente de proteção e defesa civil, conferem algumas formas de regularização fundiária dessa situação mediante determinados requisitos e condições, conforme se verá adiante em item próprio.

Não menos importante é o fato de, em grande parte, a Área de Proteção Ambiental Estadual do Delta do Jacuí estar constituída por ilhas, cuja propriedade, para ser considerada legítima, deve atender determinadas regras legais, visto que, em princípio, são listadas pela Constituição Federal como bens dos Estados-Membros.

Em suma, denota-se uma série de fatores que devem ser apurados para regularizar as terras afetadas à APAEDJ. O primeiro passo seria o de discriminar as terras que integram identificando a dominialidade inequívoca, o segundo, verificar as possibilidades de regularização das ocupações existentes e, o terceiro, identificar as

⁵ Vide Encarte II que trata sobre o diagnóstico da Área de Proteção Ambiental do Delta do Jacuí, item “Caracterização dos Núcleos de Ocupação Humana inseridos na Unidade de Conservação”.

hipóteses de indenização dos casos não passíveis de regularização e legalmente aceitáveis.

5.3.2.1 Propriedades em Ilhas – Regra Geral Pertencem ao Domínio do Estado

De registrar que, além das áreas integrantes do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), são também consideradas objeto de especial proteção, por força do art. 51, inciso IV, do Código Estadual do Meio Ambiente (CEMA), Lei n.º 11.520 de 2000, as ilhas fluviais e lacustres, referindo ainda, ao final (§ único), que em função de suas características especiais o órgão competente estabeleceria exigências e restrições de uso.

Segundo o art. 26, inciso III, da Constituição Federal de 1988, incluem-se entre os bens dos Estados-Membros, “as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União”.

A CF de 1967 já dizia, em seu artigo 5º:

Incluem-se entre os bens dos Estados e Territórios os lagos em terrenos de seu domínio, bem como os rios que neles têm nascente e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não compreendidas no artigo anterior.

Assim já manifestou o Tribunal de Justiça de São Paulo, quando apreciou o registro histórico da propriedade imobiliária no Brasil:

Pedro Álvares Cabral, ao aportar em terras do Brasil, em 1500, das mesmas tomou posse em nome de Portugal. Incorporadas essas terras ao domínio da Coroa Portuguesa, o governo desse País, com o intuito de favorecer o povoamento do Brasil, **começou a fazer concessões de suas terras por meio de cartas de sesmarias passadas pelo secretário e registradas nos livros respectivos, sem a intervenção dos tabeliães de notas.** Proclamada a independência do Brasil, continuou a dispensa da escritura pública para as concessões de terras, **transmitindo-se o domínio do governo aos particulares, mediante títulos assinados pelos das províncias.** Com o advento da república, a Constituição Federal, no artigo 64, declarou pertencerem aos Estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios (...).

Decorre daí que a propriedade em ilhas só se legitima em favor do particular se adquirida, originariamente, por concessão das cartas de sesmaria ou, posterior a independência do Brasil (07 de setembro de 1822), por concessão transmitida pelo governo aos particulares, ainda sem a intervenção dos tabeliães quanto ao processo de registro. Com o advento da república, em 15 de novembro de 1889, conforme o citado, a CF de 1981, declarou expressamente, em seu artigo 64, que as terras devolutas passariam a pertencer aos Estados respeitados os limites territoriais. Portanto, aquelas terras que não haviam sido objeto de concessão anterior, passariam automaticamente ao domínio dos respectivos Estados.

As ilhas formadoras do Parque Estadual do Delta do Jacuí, todavia, só serão de propriedade legítima de particulares, se comprovada a titularidade em conformidade

com a evolução, ao longo do tempo, das formas de aquisição da propriedade relatadas acima.

Veja-se como decidiu o TJ/RS, em sede da Apelação Cível n.º 40.527, pela 1ª Câmara Cível – Porto Alegre:

Ementa:

USUCAPIÃO. TERRAS DEVOLUTAS. ILHAS.

A Ilha da Pintada, situada no Município de Porto Alegre, constitui bem do domínio público estadual. Apelação não provida.

Voto:

(...) Trata-se de uma ilha situada em rio interno. A respeito das ilhas, preleciona Hely Lopes Meirelles, em seu 'Direito Administrativo Brasileiro', 4a ed., p. 506/507: 'as ilhas dos rios e lagos públicos interiores pertencem aos Estados-membros e as dos rios e lagos limítrofes com estados estrangeiros são do domínio da União. É o que se infere do disposto no art. 4º, II da Constituição da República, que, embora não se refira às águas públicas internas, declara expressamente que se incluem entre os bens da União 'as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países'. Essa reserva das ilhas das zonas limítrofes para a União importa reconhecimento de que as demais, das águas públicas interiores, permanecem no domínio dos Estados-membros à semelhança das terras devolutas que lhe foram transferidas pelo art. 64, da Constituição de 1891. Este entendimento não é pacífico entre os autores e julgados, que ora consideram tais ilhas pertencentes à União, ora ao Estado-membro. O Código de Águas nada esclareceu a respeito, limitando-se a dispor que as ilhas ou ilhotas que se formarem no alvo de uma corrente pertencem ao domínio público, no caso das águas públicas, e ao domínio particular, no caso das águas comuns ou particulares (art. 23). Mas, precedentemente, o Decreto n.º 21.235, de 2.4.32, já havia assegurado aos Estados-membros o domínio dos terrenos marginais acrescidos naturalmente dos rios navegáveis que correm em seus territórios, 'bem como das ilhas formadas nesses rios', e das lagoas navegáveis, em todas as zonas não alcançadas pela influência das marés (art. 1º). Tal decreto, embora esparso e originário do governo provisório, não colide com o Código de Águas, nem afronta a Constituição, pelo que continua em vigência. A confusão sobre o domínio das ilhas fluviais resulta da indevida sujeição ao regime das águas que a cercam. Mas, ilha é terra e como tal há de subordinar-se ao regime jurídico das terras'. A posse dos autores dataria, na melhor das hipóteses, do ano de 1947, pela soma da posse dos seus antecessores. **Ora, em 1947, já então os bens públicos eram insuscetíveis de usucapião, e entre eles encontravam-se as ilhas, como é o caso da Ilha da Pintada.** A jurisprudência predominante do STF, através da Súmula n.º 340, tem proclamado que, desde a vigência do C. C., os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Resta salientar que não incide na espécie a Lei n.º 6.969, de 10.12.81, que dispõe sobre aquisição por usucapião especial de imóveis rurais. E não incide porque o imóvel, no caso, não é rural, é urbano, e, de outra parte, porque o imóvel está em parque estadual. O art. 1º, dessa lei, não deixa dúvida de que ela só se endereça a imóveis rurais. E o art. 3º diz o seguinte: 'A usucapião especial não ocorrerá nas áreas indispensáveis à segurança nacional, das terras

habitadas por silvícolas, nem nas áreas de interesse ecológico, consideradas como tais as reservas biológicas ou florestais e os parques nacionais, estaduais ou municipais, assim declarados pelo Poder Executivo, assegurada aos atuais ocupantes a preferência para assentamento em outras regiões pelo órgão competente'. Dadas essas circunstâncias, não vejo como dar provimento à apelação. Aliás, na 'Revista da Consultoria-Geral do Estado', hoje Procuradoria-Geral do Estado, existem numerosos trabalhos de consultores a respeito das ilhas do rio Guaíba, evidenciando que se tratam de terras de domínio público. Nego provimento. Os Des. Pio Fiori de Azevedo e Athos Gusmão Carneiro – de acordo.

Nesses termos, em se tratando da propriedade em ilhas, uma hipótese pode ser descartada de plano, qual seja, a alegação de que a propriedade decorreu da usucapião, visto que, não há que se cogitar em ação de usucapião dessas terras, pelos motivos transcritos na decisão judicial acima.

5.3.2.2 Terrenos Marginais – Regra Geral Pertencem ao Domínio do Estado

As margens de cursos d'água, em sendo as correntes navegáveis ou fluviáveis, as respectivas margens são consideradas bens públicos de uso comum, ou dominicais, ou pertencem a particulares que portarem o competente título de propriedade com data anterior à Constituição Federal de 1934. Nesse último caso, a propriedade privada destes terrenos tornar-se-á pública quando da alienação a terceiros. A única forma de conservá-los sob o domínio privado é pela sucessão hereditária.

Outra hipótese destes terrenos virem a incorporar a propriedade particular é através de Termo de Seção de Uso a ser expedido pelo Poder Executivo mediante pagamento⁶.

5.4 PROTEÇÃO ALÉM DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO APAEDJ

5.4.1 A LEI DA MATA ATLÂNTICA E OS EFEITOS INCIDENTES NA APAEDJ

O Bioma Mata Atlântica está protegido pela Lei Federal n.º 11.428 (Lei da Mata Atlântica), publicada em 22 de dezembro de 2006. No seu artigo primeiro salientou que a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma, considerado patrimônio nacional, deverão obedecer aos termos por ela dispostos, bem como ao Código Florestal Federal, Lei n.º 4.771 de 1965.

O ecossistema deltaico é considerado como de transição entre o Bioma Pampa e o Bioma Mata Atlântica, motivo pelo qual é correto afirmar que se trata de um ecossistema associado a esse último, dispondo, outrossim, da mesma proteção legal.

⁶ Conforme parecer exarado pela Procuradoria Geral do Estado, disponível em: http://www2.pge.rs.gov.br/pge_web/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm&2.0, acesso em: 12.10.2011, às 11:56.

Os ecossistemas associados gozam da proteção legal conferida pela Lei da Mata Atlântica por decorrência da abrangência do art. 2º, a se ver:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e **ecossistemas associados**, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. (grifado)

A abrangência da proteção legal incide sobre os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração (§ único, do art. 2º). Ou seja, toda a cobertura vegetal encontra-se sob a égide desta Lei.

Os estágios sucessionais no Estado do Rio Grande do Sul estão definidos pela Resolução CONAMA n.º 33/1994, convalidada recentemente pela Resolução CONAMA n.º 388/2006, conforme exigência da Lei da Mata Atlântica, art. 4º, §1º.

Os estágios sucessionais da vegetação secundária ou em estado de regeneração integrante do Bioma Mata Atlântica estão assim classificados:

Art. 2º - Como vegetação secundária ou em regeneração, considera-se aquelas formações herbáceas, arbustivas ou arbóreas decorrentes de processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação original por ações antrópicas ou causas naturais.

Parágrafo Único - Os estágios sucessionais de regeneração da vegetação secundária referida no artigo anterior, para efeito de normatização, referente ao manejo, utilização racional e conservação da biodiversidade que ocorre na Mata Atlântica, passam a ser assim definidos:

I - Estágio inicial de regeneração:

- a) vegetação sucessora com fisionomia herbácea/arbustiva, apresentando altura média da formação até 03 (três) metros e Diâmetro a Altura do Peito (DAP), menor ou igual a 08 (oito) centímetros, podendo eventualmente apresentar dispersos na formação, indivíduos de porte arbóreo;
- b) epífitas, quando existentes, são representadas principalmente por Líquens, Briófitas e Pteridófitas com baixa diversidade;
- c) trepadeiras, se presentes, são geralmente herbáceas;
- d) serapilheira, quando existente, forma uma camada fina, pouco decomposta, contínua ou não;
- e) a diversidade biológica é variável, com poucas espécies arbóreas, podendo apresentar plântulas de espécies características de outros estágios;
- f) ausência de subosque;
- g) composição florística consiste basicamente de:

Andropogon bicornis; (rabo-de-burro); *Pteridium aquilinum* (samambaias); *Rapanea ferrugínea* (capororoca); *Baccharias* spp. (vassouras); entre outras espécies de arbustos e arboretas.

II - Estágio médio de regeneração:

a) vegetação que apresenta fisionomia de porte arbustivo/arbóreo cuja formação florestal apresenta altura de até 08 (oito) metros e Diâmetro a Altura do Peito (DAP) até 15 (quinze) centímetros;

b) cobertura arbórea variando de aberta a fechada com ocorrência eventual de indivíduos emergentes;

c) epífitas ocorrendo em maior número de indivíduos em relação ao estágio inicial sendo mais intenso na Floresta Ombrófila;

d) trepadeiras, quando presentes, são geralmente lenhosas;

e) serapilheira presente com espessura variável, conforme estação do ano e localização;

f) diversidade biológica significativa;

g) subosque presente;

h) composição florística caracterizada pela presença de:

Rapanea ferrugínea (capororoca); *Baccharis dracunculifolia*, *B. articulata* e *B. discolor* (vassouras); *Inga marginata* (ingá-feijão); *Bauhinia candicans* (pata-de-vaca); *Trema micrantha* (grandiuva); *Mimosa scabrella* (bracatinga); *Solanum auriculatum* (fumo-bravo).

III - Estágio avançado de regeneração:

a) vegetação com fisionomia arbórea predominando sobre os demais estratos, formando um dossel fechado, uniforme, de grande amplitude diamétrica, apresentando altura superior a 08 (oito) metros e Diâmetro a Altura do Peito (DAP) médio, superior a 15 (quinze) centímetros;

b) espécies emergentes, ocorrendo com diferentes graus de intensidade;

c) copas superiores, horizontalmente amplas, sobre os estratos arbustivos e herbáceos;

d) epífitas presentes com grande número de espécies, grande abundância, especialmente na Floresta Ombrófila;

e) trepadeiras em geral, lenhosas;

f) serapilheira abundante;

g) grande diversidade biológica;

h) florestas neste estágio podem apresentar fisionomia semelhante a vegetação primária;

i) subosque, em geral menos expressivo do que no estágio médio;

j) a composição florística pode ser caracterizada pela presença de:

Cecropia adenopus (embaúba); *Hieronyma alchorneoides* (licurana); *Nectandra leucothyrsus* (canela-branca); *Schinus terebinthifolius*; (aroeira vermelha); *Cupania vernalis*; (camboatá-vermelho); *Ocotea puberula*; (canela-guaicá); *Piptocarpha angustifolia*; (vassourão-branco); *Parapiptadenia rigida*; (angico-vermelho); *Patagonula*

americana; (guajuvira); *Matayba elaeagnoides*; (camboatá-branco); *Enterolobium contortisiliquum*; (timbaúva).

Estão previstas três hipóteses de intervenção na vegetação do Bioma: corte, supressão e exploração. Todas variarão de acordo com a característica da vegetação, seja primária ou secundária, essa última dependerá, ainda, de qual estágio sucessional se encontra sua regeneração (art. 8º).

As possibilidades legalmente autorizadas para intervenção nos ecossistemas amparados pela Lei em comento são as seguintes:

i. **vegetação primária:** o corte e a supressão somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas;

ii. **vegetação secundária em estágio avançado de regeneração:** somente serão autorizados o corte, a supressão e a exploração em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas, e, por fim, nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei (22 de dezembro de 2006), a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 da Lei n.º 11.428, de 2007 e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis.

iii. **vegetação secundária em estágio médio de regeneração:** somente serão autorizados o corte, a supressão e a exploração em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas; quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012; nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação, e, nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

iv. A **vegetação secundária em estágio inicial de regeneração**: nesses casos, não há maiores detalhes, apenas necessidade de solicitação de autorização ao órgão competente, com uma exceção: a de que o corte, a supressão e a exploração nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Todas as solicitações de intervenção deverão estar devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, só sendo autorizadas, dentre outras exigências, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvados o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei em comento.

Para as intervenções aqui tratadas, a Lei ainda prevê uma compensação ambiental como condição para o licenciamento ambiental, nos seguintes moldes: destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 (intervenção em área urbana), ambos da mesma lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana (art. 17).

Para o caso de comprovada impossibilidade de cumprir a compensação ambiental tal como exigida, a Lei prevê, a título de exceção, a possibilidade de executá-la através de reposição florestal com espécies nativas em área equivalente à desmatada na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica (art. 17, §1º).

5.4.2 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) E OS EFEITOS INCIDENTES NA APAEDJ

A saga atribuída às áreas de preservação permanentes – APPs teve início em 1934 quando da publicação do primeiro instrumento legal focado na proteção das florestas, o Código Florestal Federal.

Nele era conferida proteção às florestas que por sua localização, dentre outras funções, conservassem o regime hídrico, evitassem a erosão do solo e protegessem sítios que por sua beleza natural merecessem ser conservados (art. 4º). Essas eram as denominadas “florestas protetoras”, hoje são as áreas de preservação permanente.

Ao longo dos anos, o referido diploma legal sofreu algumas alterações, dentre elas, conferiu também proteção, para além das florestas, às demais formas de vegetação, dignas e merecedoras da mesma preservação permanente.

Isso porque, percebeu-se a tamanha injustiça para com o descaso às outras tantas formas de vegetação e respectivos estágios sucessionais existentes dentre as riquezas fitofisionômicas distribuídas por todo território brasileiro, a exemplo dos campos sulinos.

Em se tratando do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1992, por força do Código Florestal Estadual, Lei n.º 9.519, já se dispunha de um conceito alargado para “florestas”, facilitando o enquadramento do que podia ou não ser considerado de preservação permanente, pois considerou floresta como sendo “toda formação florística de porte arbóreo, mesmo que em formação”.

Ainda, na vanguarda do sistema normativo nacional vigente, o Código Estadual do Meio Ambiente, Lei n.º 11.520, publicado em 2000, encerrou tal discussão, é claro que apenas no âmbito estadual, pois considerou expressamente como de preservação permanente, além das florestas e demais formas de vegetação, também as áreas, por si sós. Assim é o texto do art. 155:

consideram-se de preservação permanente, além das definidas em legislação, **as áreas**, a vegetação nativa e demais formas de vegetação situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, ao redor das lagoas, lagos e de reservatórios d’água naturais ou artificiais, ao redor de nascentes, etc... (grifado)

Outra inovação meritosa atribuída ao referido diploma e de extrema utilidade para o deslinde deste trabalho, foi a inclusão dos banhados como áreas de preservação permanente, ecossistema típico do extremo sul do Brasil, e por esse motivo, nunca contemplado pelos diplomas nacionais.

Todavia, no restante do país, o tratamento para as APP continuava simplista e não sistêmico, pois eram somente de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação e não as áreas sobre as quais essas se encontravam. Nesse sentido, defende-se, sempre, a análise sistemática da legislação ambiental, até porque, tratar da proteção de um bem tão gigante e diverso, como o é nosso meio, não requer uma análise engessada e apequenada do sistema normativo vigente, antes pelo contrário. São nesses termos que deve ser costurado o sistema normativo, lendo-o, observando-o e dissecando-o, da melhor forma possível.

Nessa toada, em uma análise minuciosa já era perceptível que no texto do art. 2º do Código Florestal Federal de 1934 (Decreto nº 23.793), estava o reconhecimento da utilidade da cobertura vegetal para as terras por ela revestidas. Assim eram seus termos: “aplicam-se os dispositivos deste código assim às florestas como às demais formas de vegetação, **reconhecidas de utilidade às terras que revestem**” (grifado). Nos dias atuais, tal comando passou para o artigo primeiro, artigo de topo que norteia todo sistema florestal vigente.

As áreas de preservação permanentes, tal como são conhecidas e denominadas hodiernamente, como áreas, são fruto do texto da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001

que alterou e acrescentou o Código Florestal Federal de 1965. Finalmente, a proteção como deveria ter sido expressada desde o princípio, veio a atingir a **área** onde localizam-se as florestas e demais formas de vegetação, e, frise-se, esteja ela coberta ou não por vegetação nativa.

Notadamente, hoje são elas, as áreas de preservação permanente, entendidas como as áreas protegidas nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei n.º 4.771/65, **cobertas ou não por vegetação nativa**, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Se o legislador de 1965 assim não o fez, o de 2001 firmou posição e afastou outros entendimentos que eventualmente pudessem ser firmados.

Hodiernamente, tal conceito foi mantido pela mais nova alteração do Código Florestal Federal, Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

5.4.2.1 As Áreas de Preservação Permanente (APPs) na Constituição Federal

Dentre as inovações do texto constitucional de 1988, tem-se os espaços territoriais especialmente protegidos, que não se limitam, equivocadamente, às Unidades de Conservação, mas também estão aqui enquadradas as áreas de preservação permanentes, as reservas legais, as reservas florestais, dentre outras, todas figurando como espécies daquele gênero.

Por esse motivo, estão também as APP's afetadas pela proteção constitucional conferida pelo art. 225, §1º, inciso III, da CF de 1988, o qual estabelece a necessidade de publicação de lei específica diante de qualquer alteração e/ou supressão que por ventura afete tais espaços territoriais especialmente protegidos. Todavia, entenda-se, que a necessidade de lei específica a ser publicada para supressão e/ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos não se confunde com a supressão de vegetação e/ou intervenção em áreas de preservação permanente, atribuição essa que compete ao poder executivo, através de procedimento administrativo próprio e atendidos determinados requisitos conforme se verá adiante.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar, quando demandado através da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3.540-MC/DF: “somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal”. Ademais, seguiu decidindo que

é lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além

de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial.

5.4.2.2 Conceito e Natureza Jurídica das Áreas de Preservação Permanente

Há de se ver que o conceito emprestado às áreas de preservação permanente pelo texto da MP n.º 2.166-67 de 2001, conforme já mencionado acima, inicia expressando que tais espaços são **áreas protegidas** nos termos dos arts. 2º e 3º⁷ do Código Florestal Federal, podendo ser cobertas ou não por vegetação nativa, para as quais foi atribuída função ambiental que lhes é peculiar de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Seu mais novo conceito foi dado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 1965, a mais nova alteração do Código Florestal Federal, nos seguintes termos:

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 (art. 3º, II).

Não há que dissociar a localização dessas áreas – que é fator determinante para sua caracterização como de preservação permanente – com as funções a elas atribuídas. São, portanto, as florestas e demais formas de vegetação fixadas sobre as áreas listadas pelo art. 4º do novo Código Florestal Federal que, indissociadamente, são consideradas de preservação permanente, e por sê-las, automaticamente incidirão as diversas funções ambientais.

A conceituação de APP aparece também no Código Estadual do Meio Ambiente – CEMA, Lei n.º 11.520/00, art. 14, inciso IX, que as eleva a áreas de expressiva significação ecológica e amparadas por legislação ambiental vigente, impondo, outrossim, a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) quando se fizer necessária a realização de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública, interesse social ou intervenções eventuais e de baixo impacto ambiental.

De forma a intensificar a relevância das APPs, o mesmo diploma considerou-as, também, como de **relevante interesse social e não ociosas** (art. 54).

As florestas e demais formas de vegetação úteis às terras que revestem, são, por sua vez, consideradas como **bens de interesse comum**, considerando a utilização e a exploração ilegal dessas áreas como **uso nocivo da propriedade**.

⁷ Com base na nova Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, tais artigos referem-se, respectivamente, ao 4º e 6º.

5.4.2.3 Espécies e Metragens de Áreas de Preservação Permanente

Conforme já visto, as APPs são conceituadas pelo art. 3º, inciso II, e especificadas nos artigos 4º e 6º do Código Florestal Federal.

As APPs do art. 4º, são consideradas como tais pelo só efeito daquela Lei e atingem todas as propriedades existentes no território nacional que, por sua vez, estejam afetadas por tal gravame, a se ver:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I – as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II – as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III – as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento, observado o disposto nos §§ 1º e 2º;

IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

V – as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI – as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII – os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII – as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à

base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X – as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012)..

Diferentemente das APPs previstas pelo art. 4º, as do art. 6º devem ser declaradas pelo Poder Público, caso estejam estrategicamente destinadas:

I – conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II – proteger as restingas ou veredas;

III – proteger várzeas;

IV – abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V – proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI – formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII – assegurar condições de bem-estar público;

VIII – auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

Para o município de Porto Alegre, o legislador valeu-se da sua competência constitucional suplementar e alargou a proteção então conferida às APPs de lagos e lagoas em área urbana de 30 para 60 metros (art. 1º, § 5º, da Lei Complementar do Município de Porto Alegre n.º 614 de 2009).

Além das espécies de APPs elencadas acima, gozam também da mesma proteção, os banhados, conforme já referido, introduzidos como tal pelo Código Estadual de Meio Ambiente (CEMA), Lei n.º 11.520/2000.

Portanto, contextualizando o aparato normativo reservado às áreas de preservação permanente inseridas no ecossistema do Delta do Jacuí, tem-se um ambiente por elas gravado, quase em sua totalidade, justamente pela incidência das longas margens dos extensos cursos d'água formadores do delta e pelos banhados.

5.4.2.4 Possibilidade de Intervenção e ou Supressão de Vegetação em Áreas de Preservação Permanente – Exceções

As APPs dispõem de regime de uso especial e excepcional. São por si sós, pela sua simples localização, gravadas como de preservação permanente como seu próprio nome já refere. O conceito de preservação foi positivado pelo Código Estadual do

Meio Ambiente, art. 14, XLII, nos seguintes termos: “a manutenção de um ecossistema em sua integridade, eliminando do mesmo ou evitando nele qualquer interferência humana, salvo aquelas destinadas a possibilitar ou auxiliar a própria preservação”.

Tal assertiva, na sua acepção, prevê uma área intocada. Todavia, a necessidade ao longo do tempo demandou dos operadores do direito um desengessamento de tais espaços, em face de processos históricos e socioculturais de ocupação e intervenção nessas áreas, somados à falta de atuação do Poder Público na fiscalização das mesmas.

Hodiernamente, intervenções e ou supressão de vegetação em APPs são possíveis desde que obedecidos determinados requisitos e condições e consideradas, **à título de exceção, como de utilidade pública, interesse social e eventual e de baixo impacto ambiental** (art. 8º do novo Código Florestal Federal).

São o novo Código Florestal Federal (redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012), o Código Florestal Estadual, os diplomas responsáveis por regerem os casos excepcionais que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Mais recentemente, conta-se com a interferência da Lei Federal n.º 11.977 de 07 de julho de 2009, mais conhecida como Minha Casa Minha Vida, que alterou o conceito de ocupação consolidada para fins de regularização fundiária, intervenção excepcional prevista, considerada como de interesse social, e, da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, a serem tratadas detalhadamente no decorrer do presente estudo.

Com a nova redação do Código Florestal Federal dada pela Lei nº 12.651, de 2012, os casos de utilidade pública, interesse social e eventual e de baixo impacto ambiental estão assim definidos pelo seu art. 3º, incisos VIII, IX e X.

Como de utilidade pública, tem-se as seguintes atividades, obras, planos ou projetos autorizados:

Art. 3º (*omissis*)

VIII – utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

Como atividades, obras, planos ou projetos de interesse social, tem-se:

Art. 3º (*omissis*)

IX – interesse Social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009;

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

As atividades, obras, planos ou projetos eventuais e de baixo impacto ambiental estão assim elencadas:

Art. 3º (*omissis*)

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente; (grifado)

É de constar que a antiga necessidade de que tais exceções de intervenção tramitassem, devidamente caracterizadas e motivadas e procedimento administrativo próprio e mediante a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional, já não mais decorrem do novo texto do Código Florestal Federal, restando, as mesmas, revogadas.

Quanto às normas estaduais, deve-se observar que, o Código Florestal Estadual – Lei Estadual n.º 9.519, de 21 de janeiro de 1992, também estabeleceu exigências para a supressão e intervenção na mata ciliar (espécie de APP) e vegetação de preservação permanente, em seu art. 23, nos seguintes termos:

Art. 23 – É proibida a supressão parcial ou total das matas ciliares e da vegetação de preservação permanente definida em lei e reserva florestal do art. 9º desta Lei, salvo quando necessário à execução de obras, planos ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante a elaboração prévia de EIA-RIMA e licenciamento do órgão competente e Lei própria.

Por sua vez, além de considerado o interesse social, a utilidade pública e a intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, agrega-se, ainda, a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA-RIMA) mais a promulgação de Lei própria autorizando a supressão. Frise-se que o Código Estadual de Meio Ambiente ratificou, no art. 14, inciso IX, a exigência de EIA-RIMA para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, modernizando e alargando a proteção, visto que estendeu-a à área como um todo e não mais somente em relação a vegetação ciliar. Além disso, tanto a Lei

Federal como a Estadual exigem medidas compensatórias, como se verifica nos artigos 4º, parágrafo 4º, e 23, § único, respectivamente:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001, incorporada no Código Florestal Federal)

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, incorporada no Código Florestal Federal)

Art. 23 (*omissis*)

Parágrafo Único – A supressão da vegetação de que trata este artigo deverá ser compensada com a preservação de ecossistema semelhante em área que garanta a evolução e a ocorrência de processos ecológicos.

A última norma legal que incorporou o ordenamento jurídico trazendo possibilidade de intervenção em APPs foi a que publicou o programa do Governo Federal denominado Minha Casa Minha Vida, Lei Federal n.º 11.977 de 2009, conforme já referida anteriormente, e ratificada pela nova versão do Código Florestal Federal, que direciona a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em área consolidada, para os termos e condições ditados pela Lei em comento..

Trata-se de via excepcional para regularizar intervenção em APPs, **caracterizada como de interesse social na modalidade de “regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”**. Essa possibilidade consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à entrega de titulação a seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46). O procedimento adequado, para tanto, será tratado em item independente no decorrer do presente Plano de Manejo.

5.4.2.5 Possibilidades de Regularização de Obras, Planos, Atividades ou Projetos em APPs

Ao longo do presente estudo, tendo-se consultado bibliografia sobre o tema, bem como por meio de constatações *in loco*, consultas diretas à comunidade e realização de oficinas de trabalho, identificou-se uma série de intervenções, tanto já instaladas,

quanto provenientes de demandas futuras, todas afetas à área territorial da APA Estadual do Delta do Jacuí.

É de considerar que as possibilidades abaixo elencadas decorrem de previsões normativas esparsas, demandando uma análise sistemática das alterações sofridas ao longo dos anos.

A seguir, passar-se-á à indicação de algumas das intervenções existentes e passíveis de regularização pelo Poder Público nas Áreas de Preservação Permanente (a seguir denominadas APPs) da Área de Proteção Ambiental Estadual do Delta do Jacuí (a seguir denominada APAEDJ), seus requisitos e condições.

5.4.2.5.1 Regularização Fundiária de Assentamentos Humanos Ocupados Predominantemente por População de Baixa Renda em Áreas Urbanas Consolidadas – Comando Legal do Novo Código Florestal Federal e Lei Minha Casa Minha Vida

Mais do que atingir Unidade de Conservação de Uso Sustentável, espécie de área protegida criada nos termos do comando constitucional insculpido no art. 225, §1º, inciso III da Carta Constitucional, a regularização fundiária que ora está sendo abordada para fins de ordenamento dos usos incidentes no domínio territorial da Área de Proteção do Delta do Jacuí, atingirá, outrossim, à título excepcional, espécie de área protegida também cuidada pelo texto constitucional, ou seja, às áreas de preservação permanente, donas de tão maior grau protetivo em detrimento daquela e gravadas com intocabilidade, salvo se a intervenção estiver inserida dentre as exceções para tanto.

Por isso, importante frisar que a regularização fundiária aqui indicada, possui caráter intervencionista excepcional, ou seja, foge à regra geral prevista para as APPs (de preservação e uso indireto), e somente foi conferida como tal, diante do grande problema urbano-ambiental instalado no País, fruto da omissão, incompetência, negligência, inoperância e descaso diante da questão.

As intervenções previstas para a área urbana que digam respeito à moradia como um todo, revestem-se da denominação **regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas**, conforme a nova redação do Código Florestal Federal (adiante denominado CFF), que se valeu do procedimento já estabelecido pela Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (adiante denominada Lei PMCMV).

Com as alterações no texto do Código Florestal Federal, muita coisa mudou com relação ao que havia antes em se tratando de intervenção excepcional em APP, principalmente no tocante a regularização fundiária outrora regulada pela Resolução

CONAMA n. 369, de 2006, que hoje, salvo melhor interpretação, encontra-se por esse parcialmente revogada⁸.

Portanto, as diretrizes gerais, atualmente, são dadas pelo novo CFF, mediante o procedimento específico comandado pela Lei PMCMV.

A modalidade de regularização fundiária prevista pelo CFF a intervir em APPs está desmembrada em duas submodalidades, as quais estão insculpidas nos seus arts. 64 e 65, importadas da Lei PMCMV. Tratam-se, respectivamente: da regularização fundiária de interesse social e da regularização fundiária de interesse específico, assim conceituadas, por força do art. 47, incisos VII e VIII, da Lei PMCMV:

Art. 47 (*omissis*)

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

A regularização fundiária pode ser promovida não apenas pelos entes da Federação (União, Estados e Municípios), mas também por seus beneficiários, individual ou coletivamente e por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (art. 50).

O Município tem a preferência para analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária, consistente no processo de licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, atendidos os requisitos gerais previsto no art. 51 da Lei em comento, dente eles, dá-se destaque a dois: sejam definidas as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei e sejam dadas as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 .

Para tanto, deve possuir Conselho de Meio Ambiente e Órgão Ambiental capacitado, o que significa possuir em seus quadros ou à disposição profissionais com atribuição

⁸ Remanescem as atividades excepcionais consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental, conforme art. 11, da referida Resolução.

para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. Em não havendo, automaticamente, o licenciamento ambiental do projeto passará para o Órgão Ambiental Estadual competente, mantendo-se apenas o licenciamento urbanístico sob a competência do Município.

Outro aspecto importante a ser salientado diz com a incidência de tal projeto em terras de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, no caso, a Área de Proteção Ambiental do Delta do Jacuí, que nos termos da Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, admite a regularização, mas exige, outrossim, anuência do órgão gestor da mesma.

5.4.2.5.1.1 Regularização Fundiária de Interesse Social

A ideia depreendida do texto da Lei PMCMV é a de que tal hipótese de regularização seja para beneficiar e regularizar situação de moradia de baixa renda, senão não haveria sentido utilizar a denominação “interesse social”. É, portanto o elemento “interesse social” que vai constituir o direito a esta modalidade de regularização, identificadas as situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia, somado às demais exigências legais previstas, acima referidas.

A presente modalidade de regularização dispõe de instrumentos e mecanismos específicos e próprios de viabilidade, objetivando facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia. São eles:

- **a demarcação urbanística:** é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social. É voltada para intervenção em áreas de ocupação já consolidada e não deve haver oposição do proprietário do imóvel. Sua aplicação é restrita aos casos de regularização fundiária de interesse social, em que a área deve estar ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender a pelo menos um dos requisitos exigidos para essa modalidade. É de competência privativa do pelo poder público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos delegados da administração indireta). Nos casos de terras particulares, qualquer dos entes pode fazê-la e, nos casos de áreas públicas, cada ente fará de acordo com o seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46, somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação na legislação patrimonial e se obtenha a anuência do município ou do estado titular da área.

- **a legitimação de posse:** é um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. O poder público identifica uma situação de fato, no caso, a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não tenham qualquer vínculo com outro imóvel urbano ou rural. Objetiva dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio de um título emitido pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis. Em propriedades privadas, possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa. Quando em áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área. São requisitos imprescindíveis: que os moradores não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; ocupem lote com área inferior a 250m²; e não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação de posse. Pode se dar na forma coletiva quando não for possível identificar e individualizar os lotes. A posse pode ser transformada em propriedade passados 5 (cinco) anos do registro da legitimação de posse, desde que o título tenha sido conferido sobre área privada.
- **a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's:** nos termos da Lei PMCMV, essa regularização é restrita à regularização fundiária de interesse social e somente pode ser admitida nos casos em que:
 - a ocupação da APP for anterior a 31 de dezembro de 2007;
 - o assentamento estiver inserido em área urbana consolidada; e
 - estudo técnico comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Vale referir que, nem toda a ocupação irregular é passível de regularização em APP, pois, conforme se viu, existe um marco temporal estabelecido a ser observado, isto é, 31 de dezembro de 2007, em detrimento do anteriormente previsto pelo Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001 (art. 54, §1º).

Além do marco temporal fixado em 31 de dezembro de 2007, a ocupação tem que configurar situação consolidada, sendo assim entendidas aquelas ocupações que apresentam **parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no**

mínimo, 02 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados (art. 47, da Lei Minha Casa Minha Vida):

Art. 47 Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (...).

Salienta-se que aqui a malha viária implantada não é mais uma faculdade dentre os demais equipamentos de infraestrutura instalados na área, mas sim uma imposição de existência para incidir a possibilidade de regularização.

O Estudo técnico supracitado, deve ser elaborado por profissional habilitado e ser compatível com o projeto genérico de regularização fundiária, e objetiva comprovar que a intervenção implica na melhoria das condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior (art. 54, §1º), ademais, deve conter alguns elementos que lhe são imprescindíveis, quais sejam:

Art. 54 (*omissis*)

§ 2º (*omissis*)

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

Salienta-se, aqui, que a Lei PMCMV, revogou, *prima facie*, a anterior exigência de comprovação de alternativa técnica e locacional para intervir-se em APPs, conforme estabelecia o Código Florestal Federal (texto revogado) e a Resolução CONAMA n.º 369 de 2006 (revogada pelo novo CFF), pois passou a limitar o objetivo dos estudos

técnicos em apenas comprovar que a intervenção implica na melhoria das condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior.

No caso, a edição de uma Lei superveniente tem primazia sobre os demais atos normativos, por ser hierarquicamente superior, devendo obediência apenas à Constituição Federal da República (atendidas as demais fontes do Direito). Portanto, impõe prevalência diante dos dois diplomas normativos acima referidos pela figura da *ab-rogação*, mas tal efeito interfere apenas nos termos por ela tratados e alterados, não atingindo matéria silenciada, anteriormente prevista nos diplomas legais ambientais.

Hoje, com o novo texto do CFF, a questão ficou de todo resolvida, vez que, afastou de suas exigências para intervir à título de exceção em APPs, a obrigatoriedade de comprovação de alternativa técnica e locacional, mantendo-a, apenas, para as atividades outras que vierem a ser definidas por ato do Chefe do Poder Executivo Federal (art. 2º, inciso VIII, alínea “e”, e, inciso IX, alínea “g”).

Como regra geral, independentemente de a regularização incidir em APP ou não, é necessária a apresentação de um projeto genérico de regularização fundiária, que dependerá de prévia aprovação, conforme orienta o art. 51 da Lei PMCMV, atendidos os seguintes requisitos:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

A competência para a provação do referido projeto, conforme acima já referido, é do Município, por meio do licenciamento urbanístico e do licenciamento ambiental, esse último, somente lhe competirá se o mesmo dispuser de conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado (art. 53, da Lei PMCMV), caso contrário, a atribuição recairá para o Estado. Como a presente regularização se dará no interior de uma UC de Uso Sustentável, será imprescindível a anuência do seu gestor.

Quanto às peculiaridades para a efetivação do processo de regularização fundiária de interesse social, especialmente no tocante à posse e domínio da propriedade, dependerão de uma série de requisitos e condições, previstos pelos arts. 56 a 60-A.

da Lei PMCMV. O órgão competente para o licenciamento urbanístico e ambiental pode ou não aprovar a regularização.

O novo CFF, por sua vez, incorporou o procedimento da regularização fundiária então prevista pela Lei PMCMV, a uma, para economizar procedimento e, a duas, para evitar duplicidade e inconsistências, o que, de fato não ocorreu, pois em uma análise apurada entre as duas normas, é visível uma série de inconsistências e incoerências, porém, se tentará, para o presente Plano de Manejo, buscar a melhor interpretação.

Além das exigências supracitadas decorrentes da Lei PMCMV, o novo CFF acrescentou como elemento a constar no estudo técnico a ser apresentado no projeto de regularização fundiária de interesse social, conforme inciso V, do § 2º, do art. 54, da Lei PMCMV, que na comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental, para além da consideração do uso adequado dos recursos hídricos e proteção das unidades de conservação, também deve ser considerada a não ocupação das áreas de risco (art. 64, § 2º, inciso V, do CFF).

Quanto ao marco temporal, esse continua o mesmo previsto pela Lei PMCMV, ou seja, 31 de dezembro de 2007, diante do silêncio do novo CFF, o mesmo para a exigência de que a regularização aconteça em área urbana considerada consolidada, que, segundo conceito firmado pelo art. 47, da Lei PMCMV, transcrito acima.

As APPs da APAEDJ, em sua maioria, são margens de curso d'água e banhados. A maioria das ocupações são anteriores a 31 de dezembro de 2007, com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, e atendendo aos critérios mínimos exigidos de infraestrutura urbana e, com grande porção ocupada, predominantemente, por população de baixa renda, atributos esses que possibilitam o enquadramento da situação como exceção de intervenção em APP, devido o seu caráter de interesse social, na modalidade de regularização fundiária de interesse social, mediante, é claro, o atendimento aos procedimentos legais, especialmente quando as áreas a serem regularizadas confundirem-se com áreas de preservação permanentes, áreas de risco e faixas de passagem de inundação.

Quanto aos banhados, importa referir, que são espécies de APPs intocáveis, que não se enquadram nas exceções de intervenção previstas à nível federal, pois protegidos especialmente por legislação estadual, isto é, o Código Estadual do Meio Ambiente, sem previsão de qualquer uso direto.

5.4.2.5.1.2 Regularização Fundiária de Interesse Específico

A presente modalidade afasta, já em seu conceito o interesse social, uma vez que está assim definida: “regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social”. Por sua vez, como tal, não pode se utilizar dos instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, isto é,

da demarcação urbanística, da legitimação de posse e da regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

Note-se que, o interesse social é o elemento de diferenciação primordial entre as duas modalidades de regulação fundiária, conforme estabeleceu a Lei PMCMV, como também, é o elemento utilizado pelo CFF para autorizar, a título de exceção, intervenções em APP, onde uma delas é a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, e, conforme seu comanda, devem ser observadas as condições estabelecidas pela Lei PMCMV.

Ocorre que, o CFF pecou por assistemática entre normas legais, quando passou a tratar, também, da regularização fundiária de interesse especial como modalidade de intervenção de interesse social em APP, o que não deve prosperar, uma vez que, nessa modalidade o interesse social está de todo afastado. Arrisca-se em considerar que essa é a melhor interpretação legal, fundada na melhor técnica de interpretação sistemática, já que, o CFF se valeu dos ditames da Lei PMCMV para amparar seu procedimento da regularização fundiária prevista como exceção de interesse social a intervir APP, portanto, a ela deve observância. O entendimento é reforçado pelo comando do art. 61, da Lei PMCMV, o qual refere, especificamente sobre a modalidade de regulação em comento, que o projeto de regularização fundiária genérico a ser elaborado deve observância às restrições de ocupação de APPs e demais disposições previstas na legislação ambiental.

Entretanto, há que salientar, a existência de eventual entendimento diverso, o qual pode considerar que as duas modalidades de regularização fundiária previstas pela Lei PMCMV, foram transpostas para dentro do CFF como exceção de intervenção em APP, consideradas interesse social. Todavia, incidiria sobre essa, a discussão jurídico-filosófica sobre a abrangência do elemento ‘interesse social’

De todo modo, importa fazer constar que, nos moldes do CFF, é possível proceder à regularização fundiária de interesse específico sobre APPs, desde que não identificadas como áreas de risco e mediante aprovação do projeto de regularização fundiária na forma do art. 51 da Lei PMCMV, já transcrito acima. Para além do referido projeto, a intervenção deve ser fruto de licenciamento ambiental e, para tanto, deve tramitar pelo órgão ambiental competente por meio de um processo de regularização ambiental, o qual gerará, ou não, a prévia autorização. O referido processo deve ser instruído com os seguintes elementos, conforme depreende-se do art. 65, do CFF:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Conforme se vê, vários fatores deverão ser considerados antes da formação da convicção que aprovará a modalidade de regularização fundiária de interesse especial em APP, dentre eles dá-se destaque para as áreas consideradas de risco, sobre as quais, depreende-se, incide proibição para a intervenção pretendida (art. 65, *caput*).

Outra exigência a ser observada decorre da Lei 6.766, de 1979, incorporada pelo CFF, § 2º, do art. 65, diz com a manutenção de faixa não edificável, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado, independentemente das faixas de passagem de inundação, a serem demarcadas pelo município, conforme previsão do art. 4º, § 9º, do CFF.

A presente modalidade de regularização fundiária, conforme acima mencionado, pode encontrar óbice jurídico, uma vez que, sua previsão legal apresenta fragilidades podendo vir a sofrer controle de legalidade. Por isso, objetivando suprir lacuna legal que porventura se estabeleça na execução da regularização fundiária de interesse especial, o presente Plano de Manejo apresentará procedimento para a regularização da ocupação irregular do território para os casos que não se enquadram na modalidade de regularização fundiária de interesse social.

Trata-se, portanto de ocupações que ultrapassam o critério de baixa renda, requerendo⁹, para sua regularização, outras formas em direito aceitáveis, como por exemplo, o critério da observância da temporalidade da norma dependendo da comprovação, pelo interessado, dos competentes documentos válidos ao tempo de vigência da norma, o que se verá a seguir em ponto específico.

Por sua vez, aqui também devem ser observados os critérios gerais de manutenção de faixa não edificável, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado, independentemente das faixas de passagem de inundação, que, num primeiro momento foram encarregadas à demarcação pelos Municípios quando da primeira redação que deu lugar ao novo CFF, mas que, em sua versão final sofreu veto, restando apenas sua previsão e conceituação (art. 3º, XXIII), sem qualquer regulamentação à respeito.

5.4.2.5.2 Temporalidade da Norma e Validade de Documentos Autorizativos, a seu Tempo – *tempus regit actum*

No item acima tratou-se da possibilidade de regularizar ocupações urbanas em APP integrantes da Área de Proteção Ambiental do Delta do Jacuí. Todavia, para efetivar tal regularização, as ocupações necessariamente devem obedecer a uma série de requisitos e condições, dentre eles, comprovar a predominância de baixa renda entre as economias familiares integrantes do aglomerado habitacional.

Ocorre que nem toda a ocupação instalada nas APPs do ecossistema deltaico podem ser assim consideradas, muito pelo contrário. Para essas ocupações, entretanto, apresenta-se outra forma de avaliação visando sua regularização, baseada na temporalidade da norma e na validade de documentos autorizativos a seu tempo, o que no direito denomina-se *tempus regit actum*.

Nesse sentido, a seguinte análise deve ser feita:

- a) construções e/ou quaisquer intervenções em área de preservação permanente anteriores a 1965 não caracterizam ilegalidade frente as normas previstas à época (Código Florestal Federal de 1934). Porém, o Poder Público poderá efetuar a realocação mediante indenização, ressalvada a comprovação de domínio inequívoco já que se trata de ilha;
- b) 1965: construções e/ou quaisquer intervenções em área de preservação permanente posteriores ao advento do Código Florestal Federal, Lei n.º 4.771/65, deviam obediência à limitação de 5 (cinco) metros ao longo dos cursos d'água, independente da sua largura;

⁹ O programa Minha Casa, Minha Vida estabeleceu como limite para obter o benefício que a família possua renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). No entanto, não há o que discutir acerca do enquadramento como de baixa renda, ou seja, o teto já está expressamente definido. Tem como objetivo “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais” (art. 1º).

- c) 1976: advento do Decreto Estadual que cria o Parque Estadual Delta do Jacuí;
- d) 1979: Instituição do Plano Básico do Parque – PLANDEL, que organizou o uso do solo da área, instituindo regramento específico. Ainda em 1979, construções e/ou quaisquer intervenções em área de preservação permanente posteriores ao advento da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n.º 6.766/79, passaram a dever obediência, também, à limitação de 15 (quinze) metros estabelecida como faixa não edificável ao longo dos cursos d'água;
- e) 1986: construções e/ou quaisquer intervenções em área de preservação permanente posteriores ao advento da Lei Federal n.º 7.511/86, que alterou o Código Florestal Federal, devem obediência à limitação de, no mínimo, 30 (trinta) e no máximo 500 (quinhentos) metros ao longo dos cursos d'água, variando conforme a largura do seu leito;
- f) 1989: construções e/ou quaisquer intervenções em área de preservação permanente posteriores ao advento da Lei n.º 7.803/89, que, embora tenha revogado a Lei n.º 7.511/86, continuam devendo obediência a limitação acima referida;
- g) 2000: Decreto n.º 40.166, vedou novas intervenções no Parque por período indeterminado. Advento da Lei Federal n.º 9.985, prevendo que as áreas de Parque devem ser de posse e domínio público, portanto, qualquer intervenção a partir desse marco, até superveniência de regramento em sentido contrário, deve ser considerada ilegal;
- h) 2001: Decreto Estadual n.º 40.908, mantém a proibição para novas edificações e intervenções em área do Parque, salvo para os casos em que fosse comprovado caráter público e/ou comunitário, permitindo, apenas reformas em Zonas de Uso Restrito e Ocupação Urbana, sendo, portanto, considerada ilegal, quaisquer intervenções em desacordo até superveniência de norma em sentido contrário;
- i) 2005: Lei Estadual n.º 12.371 que criou a APAEDJ e o Parque Estadual Delta do Jacuí, revogou os decretos anteriores passando a legislar o sobre o novo regime das Unidades de Conservação. Novas intervenção só são passíveis de autorização fora dos limites da área reservada ao Parque, dependendo de autorização do órgão municipal ambiental competente, bem como do órgão gestor da APA.
- j) E as APPs seguem gravadas pela intocabilidade, podendo sofrer intervenções, a título de exceção, quando configurado interesse social, utilidade pública e quando eventual e de baixo impacto ambiental, respeitados o novo Código Florestal Federal (CFF) e a Lei Federal n.º 11.977/2009 (Lei PMCMV).

Tem-se, notadamente, a temporalidade dos atos normativos que cuidam da matéria, permitindo interpretar que qualquer documento legítimo, a seu tempo (*tempus regit actum*), incorre em direito adquirido, ou seja, o porte do habite-se ou do alvará para construir, por exemplo, com data entre 1965 até 1979, legitima a intervenção nas

áreas que, embora hoje estejam gravadas como área de preservação permanente até o limite de 500 (quinhentos) metros, à época encontravam-se livres, desde que, é claro, respeitado o limite de 5 (cinco) metros exigido pela norma à época. Já, para os documentos posteriores à 1986, pelo efeito da Lei Federal n.º 7.511/86, esses devem respeito à limitação entre 30 (trinta) e 500 (quinhentos) metros, em plena vigência, sendo que os posteriores ao ano de 2000, não devem ser considerados legítimos por força dos Decretos n.ºs 40.166/2000 e 40.908/2001, e da Lei Federal n.º 9.985/2000, até a publicação da Lei Estadual que criou a nova Unidade de Conservação APAEDJ e redefiniu os limites do Parque Estadual Delta do Jacuí, ocasião em que, quaisquer intervenções, à exceção da área do Parque, deve vir acompanhada das devidas autorização dos órgão competentes, para serem consideradas legítimas, passíveis de regularização e/ou indenização .

Visto que, “de nada adianta para o Direito Ambiental a alegação de direito adquirido quando há superveniência de norma mais restritiva a incidir no caso concreto, e, sobretudo, quando sentença sobre matéria relativa ao interesse público”.

5.4.2.5.3 Extração Mineral

A extração mineral é também uma atividade excepcionada a intervir em APP. Se caracterizar extração de areia, argila, saibro e cascalho, enquadrar-se-á nos casos excepcionais de interesse social, enquanto que, os demais minérios exploráveis, são considerados casos excepcionais de utilidade pública, conforme comanda o art. 2º, inciso VIII, alínea “b”.

Portanto, em âmbito nacional, a legislação autoriza, mediante processo de licenciamento ambiental por órgão competente, a mineração, que pode vir a ser autorizada como atividade excepcional em APPs.

Quanto a extração de areia nos cursos d’água inseridos na APAEDJ, como não se tratam, eles próprios, de APPs, em princípio, poderiam ser objeto de concessão de licenciamento ambiental. Todavia, em razão das características de fragilidade apresentadas pelo meio – e que, por isso está gravado como UC de uso sustentável da espécie Área de Proteção Ambiental, cuja finalidade, dentre outros, é o de proteção dos recursos hídricos, em especial as áreas de influência fluvial, com o objetivo básico assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (parte do art. 3º, do Decreto Estadual n.º 44.516, de 2006) – há grandes chances de estudos técnicos, a exemplo dos já desenvolvidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por Bachi; Barboza; Toldo Jr., (2001) e Laybauer e Bidone (2001), formarem a convicção do licenciador de que não há capacidade de suporte e resiliência do meio para atender a demanda extrativa na área, caso os estudos técnicos existentes sejam insuficientes ou ainda deficientes para o conhecimento da melhor decisão sobre o assunto, novos estudos devem ser encomendados, seja ao

próprio órgão licenciador competente, ou às mais variadas instituições de ensino e pesquisa existentes.

Seu tratamento no âmbito legal, a considera como atividade potencialmente poluidora, nos termos do Anexo Único da Resolução CONAMA 237, de 1997, portanto, segundo a Lei 6.938, de 1981 (Lei da PNMA), art. 10, requer licenciamento ambiental, e sobretudo, atendendo o comando da Resolução CONAMA 01, de 1986, em razão do significativo impacto gerado pela atividade em questão, essa, para ser executada, dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), conforme art. 2º, inciso IX, inclusive aqueles da Classe II¹⁰, o caso da areia, por exemplo.

Além das normas suprareferidas, tem-se, em nível federal:

- DECRETO-LEI FEDERAL Nº 227, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967, que dá nova redação ao Decreto-lei número 1.985 (Código de Minas) de 29 de janeiro de 1940.
- DECRETO FEDERAL N.º 62.934, DE 02 DE JULHO DE 1968, que aprova o Regulamento do Código de Mineração.
- RESOLUÇÃO CONAMA N.º 09, DE 06 DE FEVEREIRO DE 1990, que dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe I, III e IX.
- RESOLUÇÃO CONAMA N.º 10, DE 06 DE DEZEMBRO DE 1990, que dispõe sobre normas específicas para o licenciamento ambiental de extração mineral, classe II.
- RESOLUÇÃO CONAMA N.º 344, DE 25 DE MARÇO DE 2004, que estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado em águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências. Dentre outras.
- RESOLUÇÃO CONAMA N.º 428, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2010, que dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. É de observar que o Estado do Rio Grande do Sul possui legislação mais rigorosa sobre o assunto, ou seja, permanece considerando o raio

¹⁰ Conforme regulamento do Código de Mineração, art. 8º, os minerais da Classe II são os seguintes: ardósias, areias, cascalhos, quartzitos e saibros, quando utilizados "in natura" para o preparo de agregados, argamassa ou como pedra de talhe, e não se destinem, como matéria-prima, à indústria de transformação.

equivalente a 10 km (então revogado pela resolução em comento) como área de influência direta a gerar anuência do órgão gestor de unidades de conservação nele inseridas, diante de casos de atividades que ensejam licenciamento ambiental (art. 55, § único, da Lei Estadual n.º 11.520, de 2000 (CEMA).

Tratando de forma específica da extração mineral em APAs, tem-se a Lei n.º 6.902, de 1981, a qual, em seu art. 9º, impõem certos limites a determinadas atividades, a se ver:

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Atente-se para as alíneas “b” e “c”, as quais relacionam-se, seja diretamente ou indiretamente, com as atividades de extração mineral. Todavia, segundo o caput, deve-se ter sempre em vista o direito de propriedade e os princípios constitucionais de regência, quando da limitação ou proibição de tal atividade, sob pena de incorrer-se em desapropriação indireta. Por esse motivo, volta-se a ressaltar a necessidade de avaliação técnica aprofundada, baseada na melhor técnica, para proibir ou restringir usos em áreas de APA, uma vez que essa é composta por propriedade privada, a fim de garantir o equilíbrio ecológico e o bem estar da população, binômio que resultará na proteção à própria vida.

A preocupação com o equilíbrio e capacidade de suporte de um meio onde tal atividade é exercida, quando inserido em Área de Proteção Ambiental, já vem disposta desde o regulamento da Lei em comento, Decreto n.º 88.351, de 1981, art. 35, a se ver:

Art. 35. Serão impostas multas de 308,50 a 6.170 BTN, proporcionalmente à degradação ambiental causada, nas seguintes infrações:

- realizar em Área de Proteção Ambiental, sem licença do respectivo órgão de controle ambiental, abertura de canais ou obras de terraplanagem, com movimentação de areia, terra ou material rochoso, em volume superior a 100m³, que possam causar degradação ambiental;

Em nível federal, cita-se:

- RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 116, DE 24 DE MARÇO DE 2006, dispõe sobre critérios de Licenciamento Ambiental do uso de equipamento de dragagem em atividades de mineração em corpos hídricos.
- RESOLUÇÃO CONSEMA Nº 165, DE 14 DE SETEMBRO DE 2007, que altera a redação do artigo 6º da Resolução CONSEMA nº 116, de 24 de março de 2006, passando a vigorar acrescido do parágrafo 3º: “§ 3º - A obrigação do rastreamento para as dragas das classes II e III, poderá ser dispensada conforme o caso, a critério do órgão licenciador, desde que este disponha de profissional qualificado em área afim e com respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).” Considerando a exceção trazida pela norma em destaque, salienta-se que, no que se refere a mineração ou extração mineral a ser eventualmente licenciada em área inserida nos limites da APAEDJ, tal exceção não deve ser considerada, ou seja, o rastreamento deve ser geral.
- PORTARIA FEPAM Nº 065, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007, que dispõe sobre as características mínimas do sistema de rastreamento, localização de embarcações draga de extração mineral, conforme artigos 6º e 7º da Resolução CONSEMA nº 116/06 e homologação de empresas de rastreamento.

5.4.2.5.4 Atividade de Reciclagem de Lixo

A atividade de reciclagem de lixo, por si só, não é inviável de ser realizada no interior de uma Área de Proteção Ambiental, pelo contrário, uma APA bem concebida, possibilita o desempenho de, em especial, atividades que representem sustentabilidade, desde que antecedidas pelo devido licenciamento ambiental e urbanístico, e demais autorizações que se fizerem necessárias. É, por sua vez, atividade que deve ser louvada em razão de seu caráter sustentável e gerador de emprego e renda, incluindo, por vezes, fração da população que se encontra à margem da sociedade. Todavia, seu exercício sofre severa limitação quando atinge APPs. Ocorre que a Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí é, em sua maioria, para não dizer cabalmente, toda, constituída por APPs, sejam da espécie margens de cursos d’água, sejam da espécie banhados. Quanto às margens de cursos d’água, leis já preveem exceções de intervenção, mas, em se tratando de banhados, são esses protegidos de qualquer uso direto.

Dentre as exceções previstas para intervenções em APPs de margens de cursos d’água (dentre outras espécies permitidas que aqui não vem ao caso) não estão previstas quaisquer modalidades que, de uma forma ou de outra, digam, confundem-se, ou materializam-se na atividade de catação e reciclagem de lixo.

Portanto, *a priori*, tal atividade não deve persistir nos limites da APAEDJ, enquanto instalada nas suas APPs, fora delas, não estão previstos óbices legais para tanto, podendo persistir, desde que devidamente licenciada.

5.4.2.5.5 Pesca

A atividade de pesca, desde que sua ocorrência se limite exatamente à área da APAEDJ, excluída a sua Zona de Preservação da Vida Silvestre, consistente no Parque Estadual Delta do Jacuí, pode ser executada mediante o atendimento das normas gerais de regência para a atividade pesqueira.

Em particular, é de referir a vigência temporária da Portaria SEMA n.º 27, de 13 de Junho de 2012, a qual permite aos pescadores tradicionais vinculados à Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5, a pesca no interior do PEDJ, então Zona de Preservação da Vida Silvestre da APAEDJ, estritamente nas condições por ela estabelecidas e enquanto não publicado o seu Plano de Manejo.

5.4.2.5.6 Navegação

A navegação é atividade constante na área da APAEDJ, seja na modalidade comercial, turística ou pesqueira.

À partida, não se encontra óbice na legislação vigente capaz de impedir a navegação nos canais do Delta do Jacuí inseridos na APAEDJ, todavia, devem sempre ser observadas as normas vigentes, dentre elas dá-se destaque às nominadas abaixo:

- o CÓDIGO DAS ÁGUAS, DECRETO N.º 24.643, DE 10 DE JULHO DE 1934;
- a LEI N.º 9.432, DE 08 DE JANEIRO DE 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências;
- a LEI N.º 9.537, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1997 e seu DECRETO REGULAMENTADOR N.º 2.596, DE 18 DE MAIO DE 1998, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional (LESTA);
- a LEI N.º 9.966, DE 28 DE ABRIL DE 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, e seu Decreto regulamentador n.º 4.136, de 20 de Fevereiro de 2002, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000, e dá outras providências;

- a RESOLUÇÃO N.º 2239 DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011, que aprova a norma de procedimentos para o trânsito seguro de produtos perigosos por instalações portuárias situadas dentro ou fora da área do porto organizado. No âmbito Estadual, a Lei n.º 7.877, de 28 de Dezembro de 1983, que dispõe sobre o Transporte de Cargas Perigosas no Estado do Rio Grande do Sul e suas alterações introduzidas pela Lei n.º 12.476, de 08 de Maio de 2006;
- a CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA CONTROLE E GERENCIAMENTO DA ÁGUA DE LASTRO E SEDIMENTOS DE NAVIOS, ADOTADA EM 13 DE FEVEREIRO DE 2004, pela Organização Marítima Internacional (IMO), tendo sido aprovada e introduzida pelo Brasil através do Decreto Legislativo n.º 148, de 15 de março de 2010, mais a NORMAM-20/2005 da Diretoria de Portos e Costas, que comanda o gerenciamento da água de lastro, a RESOLUÇÃO ANVISA-RDC N.º 72, DE 2009 E A LEI N.º 9.966, DE 2000. De acordo com a legislação nacional, além de possuírem o Plano de Gerenciamento da Água de Lastro e de realizarem a troca oceânica caso haja intenção de deslastrear, os navios devem fornecer à Autoridade Marítima e à ANVISA o Formulário sobre Água de Lastro devidamente preenchido;
- A NORMAM-03/DPC e a sua última alteração pela Portaria n.º 201/DPC, de 5 de Outubro de 2012, que altera as Normas da Autoridade Marítima para Amadores, Embarcações de Esporte e/ou Recreio e para Cadastramento e Funcionamento das Marinhas, Clubes e Entidades Desportivas Náuticas - NORMAM-03/DPC;
- O DECRETO ESTADUAL N.º 41.903, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002, que veda o uso de equipamento desportivo aquático motorizado denominado jet-ski no interior do Parque Estadual do Delta do Jacuí e num raio de 1 Km (um quilômetro) distante de seu limite, conforme definido no Decreto n.º 28.161, de 16 de janeiro de 1979 (hoje revogado pela Lei n.º 12.371, de 11 de Novembro de 2005), que dispõe sobre os limites do Parque, definindo uma área de 91,3 ha para o uso o referido equipamento, delimitada pelo polígono, anexo ao Decreto, que inicia no ponto "A" cujas coordenadas UTM são (473.771E/6682.040N), junto ao pilar da ponte sobre o Rio Jacuí, segue em sentido geral leste até o ponto "B" de coordenadas (474.218E/6682.200N), junto ao pilar da mesma ponte sobre o dito rio, deste ponto segue pela margem oeste da Ilha das Flores, em sentido geral sul, até o ponto "C", de coordenadas (475.176E/6680.528N) na margem esquerda do Canal Maria Conga, deste ponto segue em sentido geral sudoeste até a Ilha da Casa de Pólvora, ponto "D", cujas

coordenadas são (475.124E/6680.448N) na margem direita do mesmo canal; daí segue, por linha reta, em sentido noroeste até o ponto "E", de coordenadas (474,916E/6680.510N), de onde segue, por linha reta em sentido geral sudoeste até a entrada do Canal da Pintada, ponto "F", de coordenadas (474.740E/6679.921N), de onde segue pela margem do Rio Jacuí, pertencente ao Município de Eldorado do Sul, em sentido geral norte até o ponto "A", início desta descrição;

E, por fim, o Zoneamento Ambiental da Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí (APAEDJ), constante na Parte I, conforme os usos definidos para cada zona e os cuidados especiais indicados.

5.4.2.5.7 Aviação Agrícola

Atividade que apresenta alto grau de dispersão, regulamentada, tanto por normas de cunho ambiental, quanto por normas de cunho agrícola e da aviação civil. Se presta para a aplicação de fertilizantes, sementes e defensivos, povoamento de lagos e rios com peixes, reflorestamento e combate a incêndios em campos e florestas. Para o caso de aplicação de defensivos agrícolas, as normas a serem observadas são as seguintes:

Decreto-Lei n.º 917, de 07 de outubro de 1969;

Decreto n.º 86.765, de 22 de dezembro de 1981

Lei n.º 7.802, de 11 de julho de 1989;

Decreto n.º 4.074, de 4 de janeiro de 2002;

Instrução Normativa MAPA 2, de 3 de janeiro de 2008, que aprova as normas de trabalho da aviação agrícola, em conformidade com os padrões técnicos operacionais e de segurança para aeronaves agrícolas, pistas de pouso, equipamentos, produtos químicos, operadores aeroagrícolas e entidades de ensino, objetivando a proteção às pessoas, bens e ao meio ambiente, por meio da redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária.

Instrução Normativa FEPAM n.º 1, de 07 de janeiro de 2010, que estabelece orientação no sentido de retomar a ação de licenciamento pela FEPAM da atividade de aviação agrícola.

Importa destacar que além das exigências de cunho técnico envolvendo as condições do avião, de licenciamento do pátio de descontaminação e do porte de receituário agrônomo, o aviador agrícola deve seguir as restrições para aplicar agrotóxicos, como por exemplo: em áreas localizadas a até 500 metros de povoações, cidades, vilas, bairros e também áreas de mananciais de captação de água para abastecimento.

5.4.2.6 As APPs Remanescentes

Conforme a argumentação acima exposta, tem-se uma proibição geral de intervenção e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente comportando apenas alguns usos como exceções.

Tais exceções foram introduzidas no sistema normativo objetivando sanar algumas irregularidades já estabelecidas em APPs ao longo do tempo, bem como permitir que outras pudessem ser executadas devido a inexistência de alternativa técnica e locacional, entretanto, devem ser consideradas de utilidade pública, interesse social e eventuais e de baixo impacto ambiental, conforme já tratado acima. Daí decorre a impossibilidade legal de intervir em APPs remanescentes de modo diverso do estabelecido na legislação vigente.

A intervenção em APPs remanescentes, por imposição legal, deve obediência ao novo Código Florestal Federal (Lei n.º 12.651, de 2012), à Lei da Mata Atlântica (Lei n.º 11.428, de 2006) e regulamento (Decreto n.º 6+660, de 2008), à Lei do Parcelamento do Solo (Lei 6.766, de 1979), à Lei PMCMV (Lei 11.977, de 2009), a Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei n.º 12.608, de 2012), o Código Florestal Estadual (Lei n.º 9.519, de 1992) e o Código Estadual do Meio Ambiente (CEMA) (Lei Estadual n.º 11.520, de 2000).

5.5 HIPÓTESES DE INDENIZAÇÃO

As APAs conforme visto acima, constituem, em sua maioria, categoria de UC instituída sobre áreas de domínio particular não incidindo a necessidade de desapropriação, visto que a propriedade continua sob o domínio do particular, diferente da categoria Parque, por exemplo, que por imposição legal deve ter suas terras tombadas no domínio público.

Segundo Antunes (2011, p. 677),

em princípio, não deve haver pagamento de indenização pelo simples estabelecimento de APA. Entretanto, na hipótese em que o estabelecimento de uma APA tenha significado, em concreto, a obrigatoriedade do encerramento de uma atividade econômica, aí sim, deverá ser paga indenização, tendo em vista a verdadeira desapropriação indireta. Isto, entretanto, é matéria de prova judicial.

Todavia, constatadas terras públicas no interior da área gravada como APA, bem como àquelas que não contarem com prova de domínio inequívoco anterior à criação da unidade de conservação, sobre essas não deverá incidir indenização.

Quanto às edificações e benfeitorias, sejam voluptuárias, úteis ou necessárias, a incidência ou não de indenização obedecerá as normas ditadas pelo Código Civil Brasileiro (Lei Federal n.º 10.406 de 2002), nunca perdendo de vista a previsão

constitucional de que a propriedade deve estar no seu pleno cumprimento das funções social e ambiental.

A função social da propriedade e da cidade são previsões constitucionais e são elementos formadores da propriedade, sem os quais essa não se constitui. Cumprir a função social significa dizer, cumprir as normas ambientais vigentes (arts. 182, 183 e 186 da CF de 1988). O novo Código civil Brasileiro também assegura esse direito em seu art. 1.228, conforme segue:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e **de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.** (grifado)

Quanto às APPs, outro gravame que afeta às áreas da APAEDJ, são também consideradas espaços protegidos, tal como o são as unidades de conservação (art. 225, §1º, III da CF de 1988), salvaguardadas pela Constituição Federal, decorrem pelo só efeito de Lei, constituindo-se em gravame de caráter geral imposto a todas as propriedades encravadas em solo nacional, sendo sua preservação nos termos legais requisito para a constituição do próprio direito de propriedade, rejeitada a idéia de consistirem em restrição ou intervenção. São, ademais consideradas como limites internos ao direito de propriedade (cumprimento da função social e ambiental), condição que afasta o direito à indenização já que não há a perda do bem pelo proprietário.

Até para a doutrina mais tradicional, segundo Rovená (2007),

o caráter não indenizável de tais limitações também é reconhecido, mesmo encontrando restrições quanto ao alcance do princípio da função social da propriedade como pressuposto do próprio direito de propriedade, levado a cabo pela CF de 1988, e entendendo, de outro lado, a obrigatoriedade de preservação dos espaços protegidos como meras limitações administrativas decorrentes do poder de polícia da administração. Todavia, para não sofrerem indenização, como é de sua índole, as limitações não poderão atingir a propriedade como um todo, pois nesse caso, estar-se-ia diante de uma interdição, tornando legítima a indenização.

A questão sob enfoque, já foi objeto de vários julgados pelo Supremo Tribunal Federal, dentre eles um de 1999:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO.

I – Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. **Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da**

propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, **não podem estes, com bases em tais restrições, pedir indenização ao poder público**". (grifado) R. E. não conhecido.¹¹

O Tribunal de Justiça do Estado do RS também entende como não indenizáveis as áreas de APPs, conforme vê-se da ementa na Apelação Cível n.º 70037759149, julgada pela 4ª Câmara Cível, em 01 de dezembro de 2010:

"APELAÇÃO CÍVEL. DESAPROPRIAÇÃO. VALOR DA INDENIZAÇÃO. MANUTENÇÃO DO VALOR APURADO PELA PERÍCIA JUDICIAL DE AVALIAÇÃO. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS TÉCNICOS COMPARATIVOS ADEQUADOS. JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA A CONTAR DO DIA 1º DE JANEIRO DO EXERCÍCIO SEGUINTE ÀQUELE EM QUE O PAGAMENTO DEVERIA SER REALIZADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO ADESIVO. **ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL PERMANENTE. RESTRIÇÃO LEGAL AO DIREITO DE PROPRIEDADE IMPOSTA PELA CARTA MAGNA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO".**

DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO, NEGANDO PROVIMENTO AO RECURSO ADESIVO. UNÂNIME".
(Grifado)

5.6 POPULAÇÃO TRADICIONAL

Muito embora as populações tradicionais tenham sido previstas e tratadas, tanto na Lei do SNUC, quanto em seu regulamento, não foram, por tais normas, conceituadas. Mais tarde, com o advento do Decreto Federal n.º 6.040 de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, com denominação ampliada, surge o conceito assim plasmado:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3º, I).

Pela Lei do SNUC, se as populações tradicionais não puderem permanecer no local, por força legal, deverão ser indenizadas ou compensadas por suas benfeitorias e realocadas pelo Poder Público em local acordado entre as partes (art. 42, da Lei do SNUC). Tal comando também está dado pela Lei Estadual n.12.351, de 2005, que criou as UCs APAEDJ e PEDJ, art. 9º.

Em nível Estadual, o regulamento do SEUC (Decreto n.º 38.814 de 1998) em seu art. 21 reconhece o apoio por parte do Poder Público, o direito à indenização ou a compensação pelas benfeitorias existentes, às populações tradicionais, bem como

¹¹ Recurso Especial n.º 140436/SP – São Paulo – Rel. Min. Carlos Velloso – Segunda Turma – Estado de São Paulo X Mario Netto e Conjuge – j. 25.05.1999.

àquelas consideradas de baixa renda que não puderem permanecer nas suas habitações nos limites da unidade de conservação.

Em se tratando de uma APA, não há empecilho para a manutenção de comunidades tradicionais que por ventura habitem em seu território. No caso da APA do Delta do Jacuí, identificou-se uma comunidade de pescadores, organizados através da Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5 e Cooperativa denominada COOPEIXE, que, numa primeira análise, é passível de enquadramento no conceito de povos e comunidades tradicionais, conforme acima transcrito, todavia é imprescindível, para que assim sejam investidas, a comprovação de que ocupam e usam o território deltático em questão e os seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica.

Ocorre que, o território em questão formado por ilhas e ambiente aquático, propício para o exercício da pesca, apresenta alguns impedimentos legais quanto ao uso de seus recursos naturais, na medida em que se torna o Parque Estadual do Delta do Jacuí, unidade de conservação de proteção integral, localizada no interior da APA, conforme já é sabido. Assim, as maiorias dos corpos d'água do Delta integram os limites do Parque, onde o uso é totalmente proibido para outros fins que não sejam pesquisa científica e educação ambiental, dificultando a manutenção, ao longo do tempo, dessas comunidades tidas como tradicionais.

Nesse sentir, alguma alternativa deve ser pensada em conjunto com o Plano de Manejo do Parque Estadual do Delta do Jacuí, já que consta indicativo, para tanto, na legislação vigente que trata do tema, a se ver:

até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (art. 42, §2º da Lei do SNUC).

Note-se, *prima facie*, que não se trata de problema com reassentamento dessas populações por estarem ocupando território de UC de proteção integral, mas sim, com a fonte dos recursos naturais, no caso, os de ordem pesqueira, fonte da sua subsistência, que estão localizados, em sua maioria, junto às áreas gravadas como parque.

A legislação que trata das UCs não previu exatamente como ajustar essa situação, todavia, sugere-se seja utilizado o comando insculpido no art. 39 do Decreto Federal n.º 4.340 de 2002, por analogia, para proporcionar o uso de tais recursos por essa população e exclusivamente por ela, através da elaboração de Termo de Compromisso, enquanto não for encaminhada uma solução adequada e definitiva ao caso que se apresenta.

Ademais, ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Decreto Federal n.º 6.040 de 2007, passa a reconhecer como um de seus objetivos: “garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica” (art. 3º do anexo único), para tanto, estabelece como um de seus instrumentos, os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais cujo objetivo é fundamentar e orientar a implementação da PNPCT, consistindo no conjunto de ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política (art. 5º do anexo único).

É de citar, por fim, o texto Constitucional Estadual, § 1º do art. 215, como forma de demonstrar que o amparo às comunidades enquadradas em tal dispositivo está, de qualquer sorte, garantido, sobretudo, a nível constitucional assim, dispondo:

o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

5.7 DAS CONDUTAS E ATIVIDADES LESIVAS CONTRA O MEIO AMBIENTE DA APAEDJ

A Constituição Federal de 1988, quando em seu art. 3º previu que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, estabeleceu responsabilidade nas três esferas de poder: civil, criminal e administrativa.

Desde 1998, compõe o aparato normativo legal que cuida do meio ambiente a Lei Federal n.º 9.605 de 1998, mais conhecida como Lei dos Crimes Ambientais contra a Natureza, que unificou as condutas criminosas encontradas na legislação esparsa, em especial, criminalizou a maioria das contravenções penais então elencadas no art. 26 do Código Florestal Federal.

Dentre as condutas criminosas nela previstas destaca-se uma: a de causar dano direto ou indireto a unidades de conservação, conforme artigo 40. Outrossim, considera situação que agrava a pena prevista se for constatada a ocorrência de dano que afete espécies ameaçadas de extinção no interior das UCs, sejam de proteção integral ou de uso sustentável.

Assim dispõe o art. 40, acrescido pela Lei Federal n.º 9.985 de 2000:

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. (Redação dada pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena. (Redação dada pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

§ 3º Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 40-A. (VETADO) (Artigo incluído pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. (Parágrafo incluído pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso Sustentável será considerada circunstância agravante para a fixação da pena. (Parágrafo incluído pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

§ 3º Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade. (Parágrafo incluído pela Lei n.º 9.985, de 18.7.2000)

A Lei, sabiamente, não se eximiu de prever como conduta criminosa também aquela praticada por funcionário público, tendo atribuído uma Seção especial (Seção V) denominada “dos crimes contra a administração ambiental”. São, por sua vez, criminosas as condutas de fazer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos quando em procedimento de licenciamento ou autorização (art. 66); conceder, licença, autorizações ou permissões em desacordo com as normas ambientais (art. 67); deixar de cumprir obrigações de relevante interesse ambiental; (art. 68); obstar ou dificultar ações de fiscalização ambiental (art. 69) e, por fim, apresentar documento falso ou parcialmente falso em qualquer procedimento licenciatório, permissivo ou autorizativo (art. 69-A).

Quanto à proteção à flora em geral, tem-se previsão de crime para as condutas que “destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38); “destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38-A) e, por fim, “cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente” (art. 39). Todas as condutas possuem impostas penas de detenção de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Em sendo o crime considerado culposo, a pena poderá ser reduzida à metade.

Quanto à fauna, além da conduta criminosa estabelecida no art. 29, se o crime for praticado no interior de UC, a pena será aumentada de metade (art. 29, §4º, inciso V).

Afigura-se ainda como questão relevante, no plano criminal, o tipo penal previsto no art. 52, da citada Lei n.º 9.985, de 2000, consistente na conduta típica de “penetrar em unidade de conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para a exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente”.

Além das condutas criminosas, a partir do seu art. 70, em capítulo próprio, disse sobre às infrações administrativas, considerando como tal “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e recuperação do meio ambiente”.

A apuração da infração ambiental, tão logo conhecida deve ser apurada de imediato pela autoridade ambiental competente, em processo administrativo próprio sob pena de co-responsabilidade (§ 3º, art. 70).

O regulamento, para tanto, foi publicado em 1999, pelo Decreto Federal n.º 3.179, que estabeleceu as sanções administrativas correspondentes aos crimes previstos pela Lei e norteou o respectivo procedimento administrativo. Um ano mais tarde, com o advento do CEMA, a partir do art. 99, também passou a dizer sobre as infrações administrativas, aferindo que “constitui infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que importe na inobservância dos preceitos desta Lei, de seus regulamentos e das demais legislações ambientais”. Nele também está presente a previsão da responsabilização tríplice (art. 100).

Em 2008, o Decreto Federal n.º 3.179 de 1999, sofreu alteração pelo Decreto Federal n.º 6.514, de 22 de julho.

Criou uma subseção (IV) para as infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação, a partir do art. 84 até o art. 96. As condutas e atividades lesivas previstas que importam à categoria APA são as seguintes: “realizar atividade ou conduta em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, o seu plano de manejo e regulamentos” (art. 90); “causar dano à unidade de conservação” (art., 91); “penetrar em unidade de conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça, pesca ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais e minerais, sem licença da autoridade competente, quando esta for exigível” (art. 92). Além das condutas e atividades lesivas previstas na referida subseção as unidades de conservação contam, ainda, como uma proteção extra que vem disposta no art. 93, a qual estende-se também à zona de amortecimento, conforme vê-se:

Art. 93. As infrações previstas neste Decreto, exceto as dispostas nesta Subseção, quando forem cometidas ou afetarem unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, terão os valores de suas respectivas multas aplicadas em dobro, ressalvados os casos em que a determinação de aumento do valor da multa seja superior a este.

Por fim, vale referir a previsão de penalidade prevista pela Lei Federal n.º 6.902 de 1981, a primeira que dispôs sobre a criação de áreas de proteção ambiental, ainda em vigência. A penalidade origina-se da conduta que não observar as proibições e limites impostos pelo poder público, fulcrados nos princípios que regem o exercício do direito de propriedade.

Muito embora a APA tenha a característica de ser composta por áreas privadas, a propriedade encontra ditames constitucionais a serem cumpridos fundados no exercício da função social da propriedade e na função social da cidade (arts. 182 183 e 186 da CF de 1988) que indicam a preservação ambiental como uma de suas componentes e formadora do próprio direito, ou seja, a propriedade só será completa se estiver em dia com as obrigações ambientais, caso contrário faltar-lhe-á um de seus elementos constituidores essenciais.

É nesse sentido que penaliza a Lei supracitada, a se ver:

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

(...)

§ 2º - Nas Áreas de Proteção Ambiental, o não cumprimento das normas disciplinadoras previstas neste artigo sujeitará os infratores ao embargo das iniciativas irregulares, à medida cautelar de apreensão do material e das máquinas usadas nessas atividades, à obrigação de reposição e reconstituição, tanto quanto possível, da situação anterior e a imposição de multas graduadas de Cr\$200,00 (duzentos cruzeiros) a Cr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros), aplicáveis, diariamente, em caso de infração continuada, e reajustáveis de acordo com os índices das ORTNs - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.(atente-se para a defasagem da moeda utilizada, o que não desconstitui a vigência do dispositivo)

§ 3º - As penalidades previstas no parágrafo anterior serão aplicadas por iniciativa do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis ou do órgão estadual correspondente e constituirão, respectivamente, receita da União ou do Estado, quando se tratar de multas. (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 4º - Aplicam-se às multas previstas nesta Lei as normas da legislação tributária e do processo administrativo fiscal que disciplinam a imposição e a cobrança das penalidades fiscais.

Conforme esclarecido acima, a norma retro citada ainda se encontra em vigência, necessitando, apenas, para fins de aplicação da penalidade disposta, os devidos ajustes acerca da moeda e índice previstos.

Afora as condutas e atividades lesivas aqui nominadas, outras tantas podem vir a ser combinadas, desde que previstas em leis e enquadráveis ao caso concreto.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 13ª ed., 2011.

BACHI, Flávio Antônio; BARBOZA, Eduardo Guimarães; TOLDO Jr., Elírio Ernestino. **Sedimentação do Guaíba – RS**. Porto Alegre: Centro de Estudos de Geologia Costeira e Oceânica (CECO)/Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

BRASIL. **Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/default.asp>. Acesso em: 09 Out. 2012.

BRASIL. **Diretoria de Portos e Costas**. NORMAM 03. Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_03/N_03.htm. Acesso em: 10 Out. 2012.

BRASIL. **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/>. Acesso em: 15 Jan. 2012.

BRASIL. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/>. Acesso em: 15 Jan. 2012.

BRASIL. **Legislação Federal**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br> >. Acesso em: 17 mar. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Distribuição das Unidades de Conservação Federais**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA); Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental – APA**, 1999. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/21732754/ROTEIRO-METODOLOGICO-PARA-A-GESTAO-DE-APAs>. Acesso em 15 Jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resoluções CONAMA**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>. Acesso em: 15 jan. 2012.

CÔRTE. D. A. A. **Planejamento e Gestão de APAs: enfoque Institucional**. Brasília. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997.

CUSTÓDIO Apud SANTOS, Saint'Clair Honorato. **Direito Ambiental: Unidades de Conservação; Limitações Administrativas**. Curitiba: Juruá. 2000.

DERANI, C. **A Estrutura do Sistema Nacional de Conservação – Lei nº 9.985/2000.** Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.

DRUMMOND, J.A. ; FRANCO, J.L.A. **O Estado das Áreas Protegidas do Brasil – 2005.** Brasília, 2006.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. **Sistema Legis.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>. Acesso em: 15 jan.2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM).** Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/>. Acesso em: 11 Fev. 2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria Estadual do Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/>. Acesso em: 15 Jan. 2012.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).** Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/>. Acesso em: 15 Jan. 2012.

GALANTE *et alii*, 2002. **Roteiro Metodológico de Planejamento – Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília. 136p.

LAYBAUER, Luciano; BIDONE, Edison Dausaker. **Caracterização textual dos sedimentos de fundo do Lago Guaíba (sul do Brasil) e sua importância em diagnósticos ambientais.** Porto Alegre: Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2001. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/PesquisasemGeociencias/article/view/20164>. Acesso em: 15 out. 2012.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Lei Complementar Municipal n.º 434 de 1º de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/pddua.htm>>. Acesso em: 05 jan.2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.tj.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em 15 jan. 2012.

ZANCHET, Rovena. Áreas de preservação permanente: um desabafo quanto à sua abrangência, sua resistência junto ao meio urbano e um estudo de caso envolvendo o parcelamento do solo para instalação de loteamento. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo, ano 12, n.º 48, outubro-dezembro, 2007.



ESTUDOS AMBIENTAIS LTDA.

Porto Alegre - RS
Av. Praia de Belas nº 2174,
Sala 403
Baixo Merino Deus
(51) 3029-0088

www.mrsambiental.com.br

Brasília - DF
SRTVS Quadra 701 Bloco O,
Sala 504.
Ed. Multempresarial
(61) 3201-1800

Rio de Janeiro - RJ
Av. Rio Branco, nº 123,
Sala 1808
Centro
(21) 3553-5822