



PARECER JURÍDICO

Consulente: Vanir Tiscoski Junior

Parecerista: Samanta Pineda

Advogada especialista em Direito Socioambiental pela PUC/PR, habilitada como coordenadora de gestão ambiental pela DGQ da Alemanha. Foi consultora jurídica para assuntos ambientais da Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso Nacional e acompanhou cada um dos relatores do projeto do Novo Código Florestal durante mais de seis anos.

1. Introdução

A empresa consultante pretende instalar um pátio de estacionamento para caminhões e contêineres em uma área de 8 hectares, às margens da rodovia BR 277, localizada no município de Paranaguá, estado do Paraná.

Ocorre que o local é coberto de vegetação do Bioma Mata Atlântica, em relação ao qual a legislação ambiental impõe severas restrições para supressão.

Além disso, para que seja verificada a viabilidade do empreendimento, faz-se necessária a análise do caso sob vários outros aspectos ambientais, tais como proximidade com áreas especialmente protegidas, presença de áreas de preservação permanente, impacto sob a fauna e a flora.

Assim, indaga o consultante sobre a viabilidade da obtenção da autorização para supressão da vegetação para posterior licenciamento ambiental para instalação do empreendimento.

2. Caracterização do local e do projeto a ser implantado

O terreno objeto deste parecer se localiza no perímetro urbano do Município de Paranaguá, tendo sido nele inserido pelo Decreto Municipal nº 483, de 13 de maio de 1975. O imóvel é constituído por 8 hectares, havendo averbação da destinação de 20% do terreno para reserva legal, área que se encontra totalmente vegetada.

A área está localizada às margens da BR 277 e se insere, em sua grande parte, em zona reservada para o Desenvolvimento Econômico (ZDE) e, em menor proporção na Zona de Consolidação e Qualificação Urbana 3 (ZCQU3), conforme disposto pela Lei Complementar nº 62, de 27 de Agosto de 2007, que institui o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Paranaguá.

Incide ainda sobre a área o disposto no Decreto Estadual nº 9.886/2014, que declara como sendo de utilidade pública e de interesse social o Eixo Modal de Paranaguá, conforme se depreende da análise das imagens a seguir:

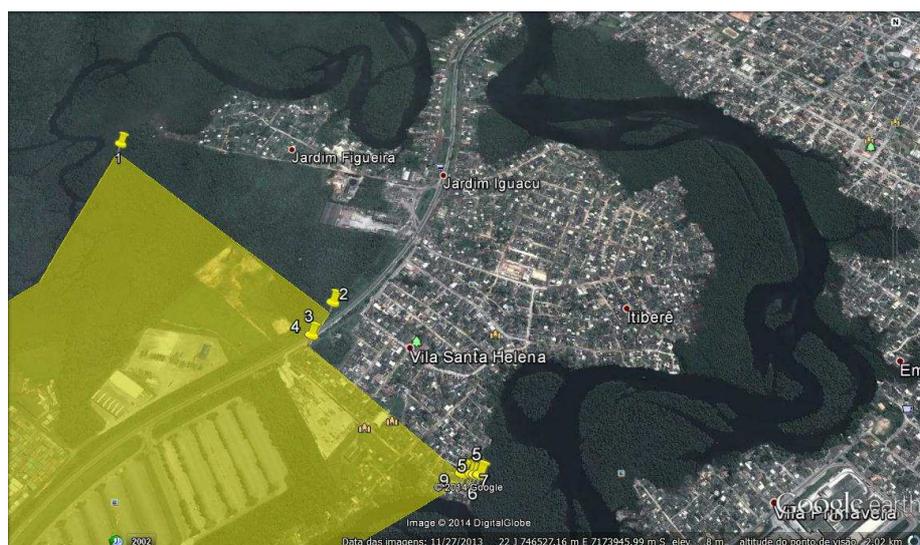


Figura 01 – Imagem gerada pelo sistema Google Earth demonstrando o Eixo Modal

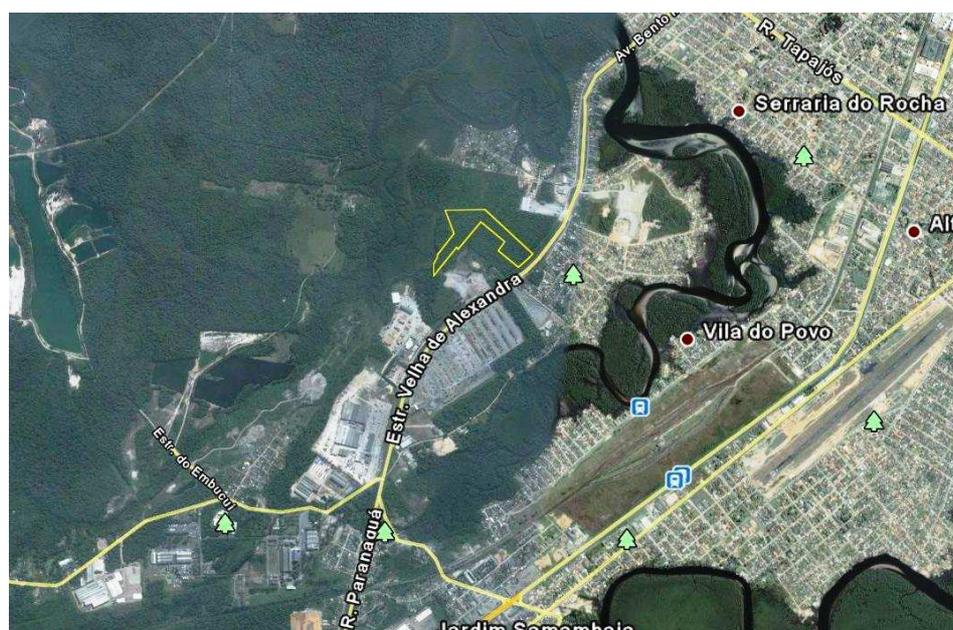


Figura 02 – Imagem delimitando o empreendimento

Conforme inventário florestal fornecido pelo Consultente, a área que se pretende suprimir é composta por vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica em estágio médio de regeneração.

Passa-se, então, para a análise jurídica de cada um desses aspectos, individualmente.

3. A legislação aplicável

3.1 O zoneamento ambiental

Sob a ótica do Zoneamento do Município de Paranaguá é possível afirmar que a pretensão da empresa possui total embasamento jurídico. Explica-se.

A área está localizada às margens da BR 277 e se insere, em sua maioria, em zona reservada para o Desenvolvimento Econômico (ZDE).

Conforme disposto pela Lei Complementar nº 062, de 27 de Agosto de 2007, esta Zona foi definida como a área do Município destinada ao desenvolvimento de atividades industriais, necessárias para o desenvolvimento local:

Art. 43 - A Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE) caracteriza-se por grandes glebas, ocupadas parcialmente, servidas por importante rede viária, aptas para ocupação por atividades industriais, comércio e serviços de grande porte, com potencial de incômodo ao uso residencial.

Art. 44 - São objetivos na Zona de Desenvolvimento Econômico:

- I. concentrar atividades econômicas de grande porte;
- II. potencializar as atividades econômicas;
- III. concentrar atividades de risco ambiental de forma controlada.
- IV. concentrar atividades incômodas ao uso residencial de forma controlada.

Sendo assim, a localização da empresa condiz com a atividade econômica que pretende instalar e, portanto, não haveria óbices para a sua expansão.

Saliente-se que a Lei em comento não foi negligente com relação ao meio ambiente e especificou áreas a serem preservadas e conservadas, tais como a Zona de Ocupação Dirigida, que tem como principal objetivo promover a manutenção da qualidade ambiental e a Zona de Recuperação Ambiental, na qual é obrigatória a recuperação das áreas degradadas.

A sociedade, por meio da legislação ambiental, definiu aquilo que considera tolerável ou não, a fim de possibilitar o desenvolvimento de modo sustentável. É exatamente dentro deste contexto que se percebe a importância do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, que surge como forma de orientação e controle dos usos e da ocupação de territórios de reconhecida fragilidade ambiental, ou que sejam áreas estratégicas para a saúde da população, bem-estar, qualidade de vida, preservação da qualidade de recursos ambientais (como o caso da água potável, do solo, do ar, fauna e flora) enfim, para o desenvolvimento socioeconômico das cidades.

Nesta mesma linha de considerações, Paulo Affonso Leme Machado¹ ensina que o direito urbanístico preocupa-se com o desenvolvimento da cidade para assegurar, através do emprego de todos os recursos técnicos disponíveis, vida condigna para toda a população. Ainda segundo este autor, entre os vários campos abrangidos pelo direito urbanístico destaca-se o zoneamento urbano.

O zoneamento é o instrumento mais eficiente para a ordenação do solo urbano, sendo capaz de garantir o desenvolvimento de forma totalmente sustentável como bem elucida o mesmo autor:

O zoneamento ambiental é um dos aspectos do poder de polícia administrativa, que atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde, o bem-estar do povo. O zoneamento ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos. A propriedade não poderá ser utilizada da maneira desejada unicamente pelo proprietário.

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Como se não bastasse, a própria Constituição brasileira tratou especificamente sobre a temática do desenvolvimento das cidades brasileiras nos artigos 182 e 183, ao tratar da Política Urbana. No centro desta política, a Constituição colocou o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Importante salientar que, embora pequena parte do imóvel esteja situada na ZCQU3, direcionada para ocupação humana, uma vez que se trata de área contígua à ZDE e minoritária considerando-se a totalidade do terreno, há que ser deferida a solicitação do Consulente. É inclusive o entendimento constante da Certidão de Secretaria Municipal de Urbanismo de Paranaguá (doc. 01).

Assim, imprescindível que eventual proposta de supressão de vegetação para instalação de pátio de estacionamento para caminhões e contêineres seja analisada tendo-se em mente que ela condiz com o zoneamento urbano, destinado às atividades industriais e que, por conseguinte, coaduna com os interesses não só do Município, mas de todo o estado do Paraná.

3.2 O Decreto Estadual nº 9.886/2014

Ainda em relação à localização da área, observa-se que parte dela se insere nos limites do eixo-modal da cidade, Decreto Estadual nº 9.886/2014, o qual declarou a área como de utilidade pública e de interesse social.

Este Decreto coaduna com os dispositivos da Lei 11.428/2008 que, em seu artigo 7º, dispõe expressamente que a utilização do Bioma Mata Atlântica deve assegurar a prática de atividades econômicas:

Art. 7 - A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações;

II - o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas;

III - o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico;

IV - o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

Grifado.

Verifica-se que Decreto em comento permite a prática, exatamente, da atividade pretendida pelo Consulente:

Art. 3º Poderão ser desenvolvidas no Eixo Modal de Paranaguá as seguintes atividades, sempre mediante prévio licenciamento a cargo do órgão ambiental competente:

I- postos de combustíveis;

II- centrais logísticas para armazenagem e distribuição de cargas em geral;

III- estacionamento de veículos;

IV- armazenagem de contêineres;

V- armazenagem e/ou mistura de fertilizantes.

Grifado

Embora apenas parte da área tenha sido incluída nos limites do Decreto acima mencionado, todo o local deve ser considerado como de utilidade pública e de interesse social por força do que dispõe a Portaria IAP nº 101/14 que, ao estabelecer critérios para a aplicação de tal diploma, assim determina:

Art. 1º – As propriedades que tenham suas áreas e respectivas matrículas incluídas no polígono do Eixo Modal, mesmo que parcialmente, devem ser submetidas aos mesmos critérios definidos no Decreto Estadual nº 9886/14, para fins de licenciamento e compensação ambiental.

Conclui-se, pois, que todo o imóvel em análise é considerado de utilidade pública e de interesse social para o Município de Paranaguá, exatamente para a atividade pretendida pelo Consulente.

Em termos práticos, há que se admitir que restam relativizadas todas as restrições previstas na legislação ambiental em todo o eixo urbano do município de Paranaguá. Isto porque até mesmo a intervenção em uma área de preservação permanente, área considerada especialmente frágil, é permitida quando o local é considerado de utilidade pública ou de interesse social².

Ainda que se considerasse a necessidade de aplicação do regime geral da mata Atlântica às áreas Urbanas, importa reconhecer que não haveria qualquer impedimento para a supressão pretendida, frente ao que dispõe o referido Decreto ora em comento.

3.3 A Lei 11.428/2008 – Lei da Mata Atlântica

Como a área que se pretende suprimir é formada por Mata Atlântica, a legislação aplicável é a Lei nº 11.428/2006, a qual observa critérios como localização (rural ou urbano), estágio sucecional e de regeneração da vegetação para possibilitar seu corte, supressão e exploração.

É de extrema importância ter em mente que a lei que disciplina o regime jurídico da Mata Atlântica possui como objetivo geral a utilização do Bioma Mata Atlântica garantindo o

² Lei 12651/12 - Art. 8º - A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

desenvolvimento sustentável e o ordenamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico. Ou seja, por mais que haja a impressão geral de que se trata de uma lei completamente restritiva, ela objetiva justamente disciplinar o uso deste Bioma, o que faz com que se afaste a ideia de que o uso, corte ou supressão são vedados.

Assim, qualquer corte e supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deve observar o estabelecido na citada lei, que traz em seu bojo hipóteses permissivas de supressão diversas, devendo-se sempre observar os critérios acima mencionados.

De acordo com a mencionada lei as vegetações consideradas primárias apenas são passíveis de autorização para supressão em caráter excepcional, quando necessárias à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. Já quando se tratar de vegetação no estágio sucecional secundário, como a presente no local objeto deste parecer, a supressão é permitida quando: a) se tratar de área urbana ou região metropolitana; ou b) houver ato do Poder Público declarando as áreas como de utilidade pública ou de relevante interesse social.

Considerando-se que a área que se pretende suprimir localiza-se no perímetro urbano, não se deve aplicar a regra geral que apenas permite a supressão para casos de utilidade pública e interesse social. Nas áreas urbanas deve-se, apenas, ser mantido um percentual da vegetação nativa do local, conforme decorre do artigo abaixo:

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1o 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.

§ 2o 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.

Como se pode observar do texto legal, é determinante para a definição da área que pode ser suprimida, a data de aprovação do perímetro urbano do local onde será realizada a supressão.

Conforme certidão expedida pela Prefeitura Municipal de Paranaguá (Doc. 02), o imóvel foi inserido no perímetro urbano pelo Decreto Municipal nº 48 de 13 de maio de 1975.

Daí decorre que a exigência legal é que se preserve no mínimo 30% (trinta por cento) de vegetação nativa em estágio médio de regeneração da área total coberta por esta vegetação, podendo, o restante, ser suprimido.

Além do estágio sucecional da vegetação a Lei em comento veda a supressão de vegetação caso o local seja revestido de especiais condições ambientais:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou
- e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de

extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Nenhuma destas condicionantes pôde ser encontrada no imóvel objeto deste parecer. Mais especificamente, na área não foi identificada qualquer espécie da flora ou fauna ameaçada de extinção, como se depreende do inventário florestal elaborado pela empresa Cia. Ambiental (Doc. 03).

De igual forma, a área não compõe entorno de qualquer Unidade de Conservação, não exerce a função de proteção de mananciais e, tampouco, possui especial valor paisagístico. A Reserva Legal do imóvel, por sua vez, está devidamente preservada e averbada na matrícula do imóvel.

Isto posto, totalmente possível a supressão da vegetação nos termos propostos.

3.4 O interesse social e a utilidade pública

Por fim, ultrapassadas as questões ambientais que incidem sobre o caso, imprescindível demonstrar a compatibilidade do empreendimento almejado pelo Consultente com as necessidades do Município.

A área onde se pretende implantar o estacionamento (cujo licenciamento deverá ser requerido após a concessão da autorização de desmate) está a 4 km do Porto de Paranaguá, sendo de suma importância para o desenvolvimento da região.

Embora se trate de um dos principais portos do país, o Porto de Paranaguá, que já foi o maior do Brasil, vem perdendo competitividade no cenário nacional, ante a falta de estímulo ao desenvolvimento local e da realização nas necessárias obras de infraestrutura.

A região enfrenta rotineiramente graves problemas relacionados à grande demanda e, não raras vezes, filas imensas de caminhões que aguardam permissão de entrada no porto se formam pelo acostamento da rodovia.



Os caminhões que chegam o tempo todo à cidade necessitam de espaços específicos para estacionar, carregar ou descarregar. A ausência de infraestrutura adequada faz com que os caminhões tenham que realizar manobras perigosas e irregulares na rodovia. Acidentes são eventos constantes.

Justamente por este motivo foi editado o Decreto 9886/2014 mencionado neste parecer: pátio para estacionamento de caminhões que forneçam infraestrutura para os trabalhadores e para armazenamento de contêineres são considerados mais que uma simples atividade econômica. Trata-se de atividade de utilidade pública e interesse social da qual depende toda a economia do Município e do Estado do Paraná

4. A compensação

Toda a fundamentação acima discorre e confirma acerca da possibilidade jurídica de concessão da autorização para desmate da vegetação do imóvel, nas condições apresentadas no inventário florestal e no projeto anexos.

Há que se considerar, entretanto, que o desmate é condicionado à compensação ambiental. Esta compensação é exigida tanto na Lei da Mata Atlântica quanto no Decreto Estadual nº 9886/2014.

Conforme o disposto na Lei 11.428/2008, a compensação ambiental é representada pela destinação de área similar à preservação:

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da 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, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.

Grifado.

Assim, qualquer autorização para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica está condicionada a este compromisso, devendo a área equivalente se localizar no município de Paranaguá, por se tratar de supressão em área urbana.

O Decreto 9886/2014, por sua vez, assim disciplina a compensação:

Art. 4º Para fins do licenciamento ambiental dos empreendimentos definidos no art. 3º deste Decreto em que houver necessidade de supressão vegetal, será exigida, além da compensação prevista no art. 17 de Lei Federal nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006, a realização de compensação complementar, a ser definida caso a caso, a critério do órgão ambiental competente, conforme as seguintes modalidades, isolada ou cumulativamente:

I- destinação de uma vez a mais de área equivalente à extensão da área a ser suprimida;

II- custeio de serviços voltados à preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente;

III- destinação, mediante aquisição e posterior doação ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP, de áreas no interior de unidades de conservação geridas pelo órgão ambiental estadual que estejam pendentes de regularização fundiária e localizadas na mesma bacia hidrográfica; e

IV- outras atividades reputadas ambientalmente relevantes pelo órgão ambiental.

Parágrafo único Para as modalidades de compensação prevista no caput e no inciso I, as áreas a serem destinadas serão aquelas integrantes dos polígonos indicados no mapa constante do Anexo II deste Decreto.

Isto significa que a supressão de vegetação almejada pelo Consulente está condicionada à compensação de área equivalente em extensão e, ainda à eventuais outras formas de compensação a serem definidas pelo órgão ambiental competente, quando da concessão da autorização.

CONCLUSÃO

Em resposta à consulta formulada conclui-se que, considerando se tratar de área urbana, de atividade que coaduna com o zoneamento do município e de vegetação secundária em



estágio médio de regeneração, há possibilidade de supressão da vegetação nos termos pretendidos, desde que realizada a compensação ambiental, uma vez que está sendo mantida 50% (cinquenta por cento) da vegetação do imóvel.

É o parecer.

Curitiba, 25 de julho de 2014.



Samanta Pineda
OAB/PR 31.373



DOCUMENTO 01 – CERTIDÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ EMITIDA EM 25 DE
ABRIL DE 2012



DOCUMENTO 02 – CERTIDÃO EMITIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ EM 09 DE
DEZEMBRO DE 2013



DOCUMENTO 03 – INVENTÁRIO FLORESTAL