



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , de 2009 (Do Sr. Hugo Leal)

Solicita ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, no âmbito das competências do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, informações sobre procedimentos que envolvem a implantação e funcionamento da Área de Proteção Ambiental (APA) denominada Cairuçu e a ocupação de Ilhas situadas na Baía de Paraty, no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro.

Senhor Presidente

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal e na forma dos artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvida a Mesa, requeiro sejam solicitadas ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, no âmbito da competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, informações sobre procedimentos que envolvem a gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) denominada Cairuçu e a ocupação de Ilhas situadas na Baía de Paraty, no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, na forma abaixo:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- 1) Quais são os zoneamentos estabelecidos para as Ilhas situadas na Baía de Paraty, no Município de Paraty? Qual a razão do tratamento diferenciado dispensado a essas Ilhas?
- 2) Existem estudos em curso objetivando a alteração do Plano de Manejo da APA de Cairuçu proposta pela Prefeitura de Paraty e pela Câmara de Vereadores de Paraty ? A Prefeitura está sendo ouvida nesse processo? Em caso negativo qual a justificativa para a não realização desses estudos e a efetivação de mudanças.
- 3) Por que razão o IBAMA ou o ICMBio, quando consultados pela Superintendência de Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, na forma da legislação em vigor, não levam em consideração as ocupações existentes antes da criação da APA, ou antes da aprovação do Plano de Manejo, bem como examinam e entram no mérito da atividade desenvolvida no local, levando em consideração se estão concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade da APA ?
- 4) O Ministério ou o ICMBio têm recursos para indenizar o prejuízo dos ocupantes de boa-fé dos imóveis alcançados pela APA, com benfeitorias construídas nos locais e que não possam ser usufruídas e das atividades suspensas em razão das restrições estabelecidas?

JUSTIFICAÇÃO

Chegou ao nosso conhecimento as dificuldades que ocupantes de ilhas situadas na Baía de Paraty, no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, vêm encontrando com entidades tais como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para a regularização de antigas ocupações nessas ilhas devido ao fato de estarem abrangidas pela Área de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proteção Ambiental (APA) denominada Cairuçu, criada nos termos do Decreto nº 89.242, de 27/12/1983.

As administrações locais e regionais do ICMBio e do IBAMA, quando consultadas pela Superintendência de Patrimônio da União, para que se manifestem sobre pedidos de regularização de ocupações, simplesmente respondem que isto não é possível porque as ilhas estão dentro da APA de Cairuçu, sem que levem em consideração as peculiaridades de cada caso. Não é nem mesmo comprovado o impacto ambiental das atividades desenvolvidas pelos ocupantes ou levado em consideração o prejuízo que a intransigência no exercício de suas atribuições causa para o turismo e outras atividades econômicas e sociais de Paraty.

E há situações que já envolvem conflitos na esfera administrativa e judicial, a exemplo da ilha Rasa, que colocam, de um lado, as entidades de proteção ambiental do Governo Federal, com a participação do Ministério Público, e, de outro, a Prefeitura de Paraty (representada não apenas pelo Prefeito, mas por vários órgãos e entidades da administração municipal), a Câmara dos Vereadores de Paraty, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e Federal (Emater-Rio, Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca) e diversas entidades representativas da sociedade civil, tais como a Igreja – Paróquia Nossa Senhora dos Remédios, a Ordem dos Advogados do Brasil – 40^a Subseção, Associação de Moradores de Paraty, Associação de Guias de Turismo de Paraty, Instituições Educacionais e de Pesquisa (Instituto Tannus Assistencial e Educacional, LEPAC – Laboratório de Estudos e Pesquisas em Artes e Ciências da Unicamp em Paraty), entre outras.

Neste caso há inclusive iniciativas concretas tomadas pela parte interessada e pela municipalidade objetivando a realização de um acordo que concilie os interesses envolvidos, sem que haja o descumprimento da legislação em vigor. Não obstante não se tem conhecimento de respostas concretas das autoridades ambientais objetivando uma solução para o problema, que no caso da Ilha Rasa, segundo fomos informados foi inserida na Zona da Vida Silvestre, pode abranger a alteração do Plano de Manejo da APA do Cairuçu e/ou a celebração de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

termo de ajuste de conduta ou compensação ambiental. É que na APA há zonas diferenciadas do ponto de vista das restrições aplicadas, sendo a mais restritiva aquela destinada à vida Silvestre, na forma do art. 5º do Decreto nº 89.242/1983:

“Art. 5º - Fica estabelecida, na APA de Cairuçu, uma Zona de Vida Silvestre, destinada prioritariamente à salvaguarda da biota, abrangendo os manguezais, as ilhas, os costões, as áreas de topografias mais acidentadas, bem como as mencionadas no artigo 18, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 1º - Visando à proteção da biota, não será permitida, na Zona de Vida Silvestre, a construção de edificações, exceto as destinadas à realização de pesquisas.

[...]"

E o entendimento geral é que nessa Ilha, como em outras onde já haviam construções antes da criação da APA (em primeiro lugar) e antes da aprovação do Plano de Manejo (em segundo lugar), devem ser respeitadas as ocupações pré-existentes e autorizadas atividades que não tragam danos ao meio ambiente. Isto porque, inclusive, nem mesmo as ilhas alcançadas são relacionadas por ocasião da edição do Decreto. Aliás, está previsto no §1º do art. 5º do Decreto nº 89.242/1983, que até mesmo nesta zona são permitidas construções destinadas à realização de pesquisas.

O fato é que, conforme estabelecido no Plano de Manejo da APA de Cairuçu e fomos informados, há ilhas que foram incluídas em outras zonas, nas quais além de serem mantidas as ocupações das ilhas, são admitidas as construções posteriores a APA, mediante a celebração de termo de ajuste de conduta ou compensação ambiental, inclusive com a realização de “parcerias com os ocupantes da ilhas”. Portanto o próprio Plano de manejo, como instrumento normatizador da APA, não proíbe, pelo contrário, reconhece as construções, até mesmo realizadas após a APA, e admite as ocupações existentes ao prever a “discussão com seus ocupantes, a revitalização e posterior inclusão de uma das demais zonas definidas para a APA, que não seja a Zona de Preservação da Vida Silvestre.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É de conhecimento deste Deputado a necessidade do cumprimento da função socioambiental da propriedade, extraído de vários dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo daqueles abaixo transcritos:

Constituição Federal de 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

[...]

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;

[...]

§ 3º - 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

[...]"

Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10/01/2002)

"Art. 1228. 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.

[...]"

Lei nº 6.938, de 31/08/1981

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

[...]

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

[...]

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

[...]

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

[...]

Lei nº9.985, de 18/07/2000

“Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

[...]

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

[...]

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

[...]

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

[...]

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

[...]

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

[...]

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

[...]"

Esse princípio foi incorporado na legislação que dispõe sobre os bens imóveis da União, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946, cujo art. 100 deve ser interpretado conforme a regulamentação estabelecida no item 5.1 da ON - GEANE nº 001, de 25/01/02



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 100. A aplicação do regime de aforamento a terras da União, quando autorizada na forma dêste Decreto-lei, compete ao S. P. U., sujeita, porém, a prévia audiência:

[...]

§ 1º A consulta versará sobre zona determinada, devidamente caracterizada.

§ 2º Os órgãos consultados deverão se pronunciar dentro de 30 (trinta) dias do recebimento da consulta, prazo que poderá ser prorrogado por outros 30 (trinta) dias, quando solicitado, importando o silêncio em assentimento à aplicação do regime enfiteútico na zona caracterizada na consulta.

§ 3º As impugnações, que se poderão restringir a parte da zona sobre que haja versado a consulta, deverão ser devidamente fundamentadas.

§ 4º O aforamento, à vista de ponderações dos órgãos consultados, poderá subordinar-se a condições especiais.

§ 5º Considerando improcedente à impugnação, o S.P.U. submeterá o fato a decisão do Ministro da Fazenda.

§ 6º Nos casos de aplicação do regime de aforamento gratuito com vistas na regularização fundiária de interesse social, ficam dispensadas as audiências previstas neste artigo, ressalvados os bens imóveis sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifamos)”

“5.1 Em quaisquer das hipóteses previstas nesta Orientação Normativa, a concessão de aforamento deverá ser precedida das seguintes audiências, relativas ao art. 100 do Decreto-lei nº 9.760, de 1946 (Anexo XIII):

[...]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

5.1.5 do Órgão do Meio Ambiente do Estado e/ou do Órgão federal do Meio Ambiente no Estado, quando houver envolvimento de área de preservação ambiental.”

Portaria Ministerial nº 232, de 03/08/2005 (ANEXO XII - REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO)

“Art. 1º A Secretaria do Patrimônio da União, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União, zelar por sua conservação e formular e executar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União embasada nos princípios que regem a Administração Pública, de modo a garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação;

[...]"

Lei nº9.636, de 15/05/1998:

“Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

[...]

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]"



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É com fundamento na citada legislação que as Superintendências do Patrimônio da União nos diversos Estados da Federação, para fins da instrução prévia dos processos relativos à aforamento ou à inscrição de ocupação de imóveis da União situados em áreas que possam estar alcançadas por legislação de proteção ambiental, necessária aos seus prosseguimentos, consultam os órgãos e entidades responsáveis pela aplicação da legislação ambiental.

Mas a legislação não dispõe que, em qualquer hipótese de incidência de leis ambientais de natureza restritiva, a União não pode promover a regularização da ocupação, mediante a outorga da utilização privativa ou a alienação de imóveis de sua titularidade. Cada caso deve ser interpretado de acordo com a legislação incidente e o tempo e características da ocupação, de modo a cumprir inclusive a missão da Secretaria do Patrimônio da União, estabelecida com fundamento da legislação em vigor e expressa no site do Órgão que é “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.”

De modo que a Secretaria do Patrimônio da União deve levar em consideração não apenas a questão ambiental, juntamente com a natureza da norma, que não é a única que representa o interesse público, mas também a situação fática, dada pelas características, dimensões e localização do imóvel, o tempo e a natureza da ocupação e da atividade desenvolvida, eventuais direitos do ocupante quanto às benfeitorias realizadas e à preferência na aplicação da legislação e, finalmente, o disposto nas regras que dispõem sobre a função arrecadadora e a vedação à renúncia de receita , entre as quais merecem destaque aquelas abaixo transcritas:

Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946

“Art. 127. Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 128. Para cobrança da taxa, a SPU fará a inscrição dos ocupantes, ex officio, ou à vista da declaração destes, notificando-os para requererem, dentro do prazo de cento e oitenta dias, o seu cadastramento. (Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998)"

Decreto-Lei nº 1.561, de 13/07/1977

"Art. 2º - O Serviço do Patrimônio da União promoverá o levantamento dos terrenos ocupados, para efeito de inscrição e cobrança de taxa de ocupação, de acordo com o disposto no Título II, Capítulo VI, do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, com as alterações deste Decreto-lei.

[...]"

Lei nº 9.636, de 15/05/1998

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º É vedada a inscrição de ocupação sem a comprovação do efetivo aproveitamento de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]

Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

I - ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No caso em tela o art. 4º do Decreto nº 89.242, de 27/12/1983, “que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu”, estabelece que na implantação e funcionamento da APA de Cairuçu será adotada como uma das medidas prioritárias o procedimento de zoneamento da APA, “que será efetivado através de Portaria da SEMA em estreita articulação com a Secretaria Especial da Região Sudeste, do Ministério do Interior, o Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura Municipal de Parati, indicando em cada zona as atividades a serem encorajadas, bem como as que deverão ser limitadas, restrinidas ou proibidas, de acordo com a legislação aplicável.” (grifo nosso) Mas parece-nos que a Prefeitura Municipal de Paraty não está sendo ouvida. Além disso, no caso do ocupante da Ilha Rasa, como pode ser o caso de outros ocupantes prejudicados e certamente de grande parte da população de Paraty, não está sendo levado em consideração o disposto em várias das diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, conforme art.5º da Lei nº 9.985/2000, incisos II, III, IV, V, VI, VIII, IX e X, anteriormente transcritos, e em alguns casos nem mesmo o disposto no Plano de Manejo da APA.

Diante da importância do assunto, é importante que a Câmara dos Deputados encaminhe este Requerimento de Informação ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, a fim de que fiquem esclarecidas as questões suscitadas e esta Casa Legislativa possa informar-se e intermediar a relação entre a Comunidade de Paraty e as representações regionais e locais do ICMBio e do IBAMA, bem como buscar conciliar o exercício de direitos relativos à ocupações de Ilhas anteriores à criação da APA do Cairuçu por meio do Decreto nº 89.242, de 27/12/1983 e, no que couber, anteriores aprovação do Plano de manejo, e a aplicação da legislação ambiental, orientando inclusive decisões no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro.

Sala das Comissões, 20 de outubro de 2009.

Deputado **HUGO LEAL**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PSC/RJ