

Parque Estadual da Pedra Branca. Instrumental posterior contido na legislação federal. Transformação em Área de Proteção Ambiental. Viabilidade.

1. O despacho de fls. 251 indaga quanto à desnecessidade de, ante os atuais dispositivos constitucionais e legais, federais e estaduais, se prosseguir no processo expropriatório referente ao Parque Estadual da Pedra Branca, visando à possibilidade de serem resguardados os objetivos ambientais do Estado de forma menos onerosa.

A lei que criou o Parque - a Lei nº 2.377 - data de 28 de junho de 1974 (fls. 17/18), nela se prevendo a desapropriação de toda a área, através da declaração de utilidade pública constante do seu artigo 3º, bem como a elaboração do Plano Diretor do Parque, tarefa então cometida à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, esta também encarregada da sua implantação (art. 6º).

A desapropriação foi iniciada em junho de 1979, arrastando-se, desde aquela data, penosamente, em face de dificuldades de todas as espécies.

A implantação do Parque e a confecção do seu Plano Diretor, até agora - cerca de 18 anos da promulgação da lei - ainda não se efetivaram, oferecendo o presente processo uma amostra dos problemas surgidos em torno do assunto (fls. 61, 66/69, 70/71 e 73), malgrado mesmo uma tentativa de regulamentação da lei, proposta ainda em 1976, pela Secretaria de Agricultura (fls. 2 e seguintes).

2. O processo expropriatório sofreu, em 1980, um primeiro embate com a decisão - bastante rara no assunto - que julgava extinto o processo sem julgamento de mérito, porquanto entendida como inepta a petição inicial por falta de descrição e individualização das inúmeras propriedades existentes na área, falta de ofertas também individualizadas, bem como estender-se a desapropriação sobre bens pertencentes à União Federal.

O recurso do Estado, brilhantemente postulado pelo Procurador Edson Brasil, resultou na reforma da sentença, entendendo o Tribunal se devesse prosseguir no feito e, desde então, o Estado apresentou uma vasta relação de proprietários de áreas atingidas pela desapropriação, informando-se, no pronunciamento de fls. 111/112, que em razão de impugnação apresentada pelo IAPAS, o processo está sendo remetido para a Justiça Federal.

Cerca de 13 anos depois da sua propositura, a ação continua em sua fase inicial tumultuada, dadas as suas dificuldades inerentes à caracterização e individualização das inúmeras propriedades existentes na vasta área, inclusive algumas de interesse da União Federal.

3. Ao tempo em que foi anunciada a criação do Parque (junho de 74), esta medida era a única previsível no sentido da preservação ambiental do local, com ela gerando-se a necessidade da aquisição das terras pelo Estado, mediante desapropriação.

Na realidade, já vigia, naquela época, o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), protegendo as florestas e os demais tipos de cobertura vegetal considerados como de "preservação permanente", e, certamente, diversos trechos da área do Parque poderiam se enquadrar nas condições previstas no artigo 2º da lei, e, por isso mesmo, se quedariam intocáveis.

Todavia, a idéia de "Parque" pressupunha a inexistência de ocupações da área por terceiros, ocupações estas que a Lei nº 2.377 toleraria enquanto não fosse possível as respectivas remoções para fora dos seus limites (art. 4º); deste modo, entendia-se como

indispensável à preservação ambiental, a existência da área totalmente liberada de qualquer ocupação ou exploração por terceiros.

4. Já a partir de 79, um instrumental mais racional vem atuando em auxílio da preservação ambiental.

A Lei Federal nº 6.766 de 19.12.79, dispoendo sobre o parcelamento do solo - causa eficiente e de grande freqüência de degradação ambiental - proibiu qualquer parcelamento em "áreas de preservação ecológica" (art. 3º, nº V) e deferiu aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação dos parcelamentos quando "localizados em áreas de interesse especial", "tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal" (art. 13, nº I).

Também a Lei nº 6.938 de 31.08.81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, transformou em "reservas ecológicas" "as florestas e demais formas naturais de vegetação permanente, relacionadas no art. 2º do Código Florestal", sujeitando às penas arroladas no art. 14 da lei as pessoas físicas ou jurídicas que degradassem as ditas reservas (art. 18 e seu parágrafo único).

Mas foi a Lei Federal nº 9.602 de 27 de abril, ainda do ano de 1981, que estabeleceu um instrumento equilibrado de preservação ambiental, apropriado a grandes áreas nas quais a criação de um parque constituído somente de terras públicas vinha se mostrando bastante problemática.

O artigo 8º desta lei previu a declaração de determinadas áreas do Território Nacional como "áreas de proteção ambiental", logo conhecidas pela sigla de "APAs" e para as quais o Poder Executivo baixaria 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 terraplanagem ou de abertura de canais, quando estas 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.

Tratava-se, sem dúvida, da imposição de *limitações administrativas* às propriedades privadas, a serem estabelecidas pelo Poder Público, sem que, em princípio, se cogitasse do uso do procedimento expropriatório.

Regulamentava-se o uso do solo privado em função da preservação ambiental.

Em setembro de 1988, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com base na competência que lhe outorgaram a Lei nº 6.938/81 e o Decreto nº 88.351/83, expediu normas referentes às APAs através da Resolução nº 10, publicada somente em 11 de agosto do ano seguinte, estipulando os seus artigos 1º e 2º:

"Art. 1º - As Áreas de Proteção Ambiental-APA's são unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes visando à melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais.

Art. 2º - Visando atender aos seus objetivos, as APA's terão sempre um zoneamento ecológico econômico.

Parágrafo único - O zoneamento acima referido estabelecerá normas de uso, de acordo com as condições locais bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas, culturais e outras".

O artigo 3º informava ainda que "qualquer que seja a situação dominial de uma área, a mesma poderá fazer parte de uma APA".

Precisava-se, desta maneira, a característica da APA: uma unidade de conservação ambiental na qual poderiam coexistir áreas de domínio público e áreas de domínio privado, estas submetidas a uma regulamentação mediante limitações administrativas que apropriariam os respectivos usos ao objetivo primeiro de proteção do meio ambiente.

5. O Decreto Federal nº 89.336, na esteira do que fora previsto no art. 18 da Lei nº 6.938/81, dispôs, no seu art. 1º:

"Art. 1º - São consideradas Reservas Ecológicas as áreas de preservação permanente mencionadas no art. 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como as que forem estabelecidas por ato do Poder Público.

§ 2º - As Reservas Ecológicas serão públicas ou particulares, de acordo com a sua situação dominial".

Ainda a Resolução CONAMA nº 10/88 acima referida determinou:

"Art. 4º - Todas as APA's deverão ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais.

§ 1º - As Reservas Ecológicas públicas ou privadas, assim consideradas de acordo com o Decreto Federal nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, e outras áreas com proteção legal equivalente, existentes no território das APA's constituirão as Zonas de Preservação da Vida Silvestre. Nelas serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota".

Das normas acima expostas, vê-se pois que as áreas onde existam florestas ou qualquer outra cobertura vegetal incluídas no art. 2º do Código Florestal como "vegetação de preservação permanente", se constituem em Reservas Ecológicas que, quando se encontram no interior de uma APA, se caracterizam como Zonas de Vida Silvestre, por todos os motivos intocáveis para fins de preservação da biota nativa.

6. Um outro instrumento previsto na legislação federal, criando áreas de proteção especial passíveis de serem inseridas no território de uma APA, se identifica como "Áreas de Relevante Interesse Ecológico" - ARIE, definidas no art. 2º ainda do Decreto nº 89.336/84 assim redigido:

"Art. 2º - São áreas de Relevante Interesse Ecológico as áreas que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional, exigindo cuidados especiais de proteção por parte do Poder Público.

§ 1º - As Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIE serão preferencialmente declaradas quando, além dos requisitos estipulados no *caput* deste artigo, tiverem extensão inferior a 5.000 ha e houver ali pequena ou nenhuma ocupação humana por ocasião do ato declaratório.

§ 2º - As Áreas de Relevante Interesse Ecológico quando estiverem localizadas no perímetro das Áreas de Proteção Ambiental, integrarão a Zona de Vida Silvestre, destinada à melhor salvaguarda da biota nativa".

7. Nestas condições, a declaração de uma *Área de Proteção Ambiental*, dentro da qual os terrenos públicos e particulares sofrem restrições de uso visando à conservação e à melhoria das condições ecológicas locais, poderá incluir, dentro do perímetro da APA, trechos que se caracterizam seja como *Reservas Ecológicas* constituídas de florestas ou cobertura vegetal de preservação permanente, seja como *Áreas de Relevante Interesse*

Ecológico, estas com extensões inferiores a 5.000 ha, umas como outras integrando *Zonas de Vida Silvestre*, nas quais serão proibidas atividades que importem em alterações da biota nativa.

Todo este instrumental validamente entendido como *limitações administrativas*, como se disse acima, a serem, em princípio, impostas pelo Poder Público Estadual sem a expropriação das propriedades privadas.

8. Parece-me assim que, ante as medidas de ordem administrativa que possibilitariam ao Estado equacionar a defesa da preservação ambiental da área do atual Parque da Pedra Branca, não mais se justificaria prosseguir no processo expropriatório no qual a simples posse provisória da área dependeria do depósito de uma quantia despropositada, eis que se trata de terras com cerca de 125 milhões de metros quadrados - e a ser apurada em vistoria nem sequer iniciada e cujas proporções são imprevisíveis, em face das dezenas de proprietários e posseiros existentes na área.

Com muito maior celeridade, seriam obtidos resultados práticos em prol da preservação ambiental da região se utilizados, pelo Poder Público Estadual, os instrumentos de defesa que a legislação federal criou; a preservação poderá ser iniciada tão logo instituída a desejada APA da Pedra Branca, uma vez aplicáveis, desde então, as limitações previstas no artigo 8º da Lei nº 9.602/81, sem que se espere a obtenção da posse - pelo menos provisória - da área no correr da ação expropriatória, sujeita a todos os problemas acima apontados.

Se constituída a APA, as medidas protetoras da qualidade ambiental, nestas se incluindo o equacionamento dos usos a serem permitidos aos proprietários de glebas existentes no interior da APA, seriam contidas no Plano Diretor, fundado no "zoneamento ecológico-econômico" de que fala o artigo 2º da Resolução CONAMA nº 10/88, devendo-se acentuar, todavia, que, nos termos da Lei Estadual nº 1.681 de 19.07.90, o Plano deverá ser elaborado dentro do prazo de 120 dias, contados a partir da criação da APA.

E se, em função das dimensões da área, se afigurará difícil a elaboração deste Plano no prazo previsto na lei, nem por isso se deixará de buscar a feitura de um planejamento, de início, contendo as condições mínimas que permitam a preservação ambiental do local, efetuando-se, mais adiante, estudos melhormente detalhados.

Julgando a Administração viável o caminho ora proposto e decidindo-se pela criação da APA, caberia fosse providenciada a revogação da Lei nº 2.377/74, criadora do Parque da Pedra Branca, sendo, no mesmo dispositivo legal a ser expedido, autorizada a criação, pelo Poder Executivo, da APA da Pedra Branca, o que traria, como consequência, a autorização do Sr. Governador para o requerimento de desistência da ação expropriatória.

Imediatamente, seria expedido o decreto de criação da APA, seguindo-se a elaboração do Plano Diretor, no qual seriam propostas delimitações de áreas de Reservas Ecológicas ou de instituição de Áreas de Relevante Interesse Ecológico, caracterizadas como Zonas de Vida Silvestre, inibidoras de atividades de degradação do meio ambiente.

Restaria ainda a possibilidade de desapropriação de pequenos e bem determinados trechos situados no interior da APA, visando a uma melhor execução da proteção ambiental.

Contudo, ressalto que a presente sugestão, encaminhada em face da solicitação contida no despacho de fls. 251, deverá ser preliminarmente examinada pelos órgãos estaduais encarregados de focar as questões ambientais, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e a Fundação Estadual de Meio Ambiente-FEEMA, certamente melhor aparelhados e legalmente competentes para opinar sobre as questões de preservação ambiental da área da Pedra Branca.

Este é o meu parecer, salvo melhor juízo.

Luiz Carlos Guimarães Castro
Procurador do Estado

Sr. Procurador-Chefe

1. As considerações e sugestões contidas no meu parecer de fls. 252/260 acerca do processo expropriatório referente às terras do denominado "Parque Estadual da Pedra Branca" foram enfocadas, do ponto de vista da proteção ambiental, pelos órgãos próprios, a FEEMA (fls. 272/273) e o IEF (fls. 278/279 e 285/286).

Diga-se, preliminarmente, que tudo aquilo que foi, por mim, sugerido, o foi em face da *absoluta inviabilidade* da desapropriação, tal como o processo ora se apresenta, situação evidenciada pelos 14 anos de propositura do feito sem que pudessem ser citados os interessados, nem delimitadas, com exatidão, as terras a serem desapropriadas, impossibilitando-se, assim, a perícia necessária à verificação do exato objeto da ação e, conseqüentemente, a tomada das providências tendentes à obtenção da posse do bem a ser, em Parque Estadual, transformado.

2. A despeito de se terem os órgãos em questão pronunciado em favor da manutenção do tipo de Unidade de Conservação - Parque Estadual - como mais adequado à preservação ambiental local, o certo é que os pronunciamentos reconhecem a total impossibilidade da expropriação em bloco e imediata de toda a área, a princípio, reservada para o Parque, mesmo se tomarmos em consideração a deficiente descrição contida na petição inicial da ação em curso (fls. 113/114).

A informação de fls. 272 alude à necessidade de serem apuradas a possibilidade da existência de terras devolutas, a ocorrência de vegetação de proteção permanente, tais como a Mata Atlântica, as áreas de proteção de nascentes, topos de morro, todas elas já devidamente mantidas sob um regime de proteção ambiental, a caracterização de áreas de relevante interesse ecológico, terrenos todos estes cuja proteção legal permitiria um retardamento das suas respectivas aquisições pelo Estado, já que se encontrariam legalmente protegidos contra danos ecológicos.

O pronunciamento de fls. 278 preconiza a necessidade de confecção de um Plano Diretor, bem como sugere desapropriações por etapas e por regiões determinadas, a serem sucessivamente enfrentadas.

Finalmente, quanto ao pronunciamento de fls. 285/286, caberia ressaltar que, se "contrasenso" seria sugerir a possível substituição da onerosa aquisição da terra mediante desapropriação pela adoção de medidas de preservação ambiental mais modernas e eficazes, "insustentável" é, sem dúvida, a manutenção de um "Parque Estadual" - por definição, uma área de propriedade pública - há cerca de 18 anos nas mãos dos particulares, em razão de não poder prosseguir uma ação de desapropriação por total falta de dados necessários ao seu prosseguimento, dados estes que deveriam ser fornecidos pelas administrações que, ao longo destes 18 anos, do assunto estariam encarregadas.

Deste pronunciamento, cabe observar ainda que, no tocante à sugerida criação de uma APA através de decreto, não leu ou não entendeu o seu prolator o que se encontra escrito às fls. 260, tanto que, adentrando em seara alheia, aludiu à "impropriedade jurídica de um decreto sobrepujar a lei"; se o tivesse feito com cuidado, teria verificado a sugestão feita no sentido da "revogação da lei (por outra lei é evidente) e, neste mesmo texto, a autorização para a criação, por decreto do Poder Executivo, da criação da APA".

3. Em face do exposto e dado o consenso no sentido da insustentável permanência do atual estado de coisas, parece-me que o caminho certo seria o do reexame, pelas autoridades ambientais, de toda a situação referente ao Maciço da Pedra Branca, levantando-se as áreas do domínio federal, aquelas cobertas de vegetação permanente e, por isso mesmo, pelo menos por agora, legalmente protegidas, bem como prevendo-se um programa de desapropriações sucessivas de áreas devidamente caracterizadas e com as suas situações

fundiárias conhecidas, quando então esta PGE decidirá pela via legal a ser, nesta nova e correta hipótese, trilhada.

É o que me cumpre informar.

Em 04.06.93

Luiz Carlos Guimarães Castro
Procurador do Estado

VISTO

Estou de acordo com o douto Parecer nº 04/92-LCGC, do ilustre Procurador LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, ao qual faço as seguintes observações complementares.

As áreas de proteção ambiental, "APA's", juntamente com as áreas de relevante interesse ecológico, constituem instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, cuja aplicação é expressamente atribuída também aos Estados-membros, nos termos do art. 9º, VI, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, *verbis*:

"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." (grifei)

E, mesmo que assim não fosse, a legitimação dos Estados para a criação daquelas áreas especiais, estaria implícita na *competência comum* estabelecida no art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, que dispõe:

"Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

...

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora."

E o art. 266, I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, elenca "as coberturas florestais nativas", dentre as "áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais".

O art. 269, da Carta Estadual, determina que o "Poder Público poderá estabelecer restrições administrativas de uso de áreas privadas para fim de proteção de ecossistemas", devendo tais restrições "ser averbadas no registro imobiliário no prazo máximo de um ano a contar de seu estabelecimento" (parágrafo único).

Considerando tais aspectos e outros mais, muito bem colocados no douto Parecer nº 4/92-LCGC, inclusive as enormes dificuldades de natureza jurídico-pessoais e financeira, existentes no processo de desapropriação, que se arrasta por mais de 12 (doze) anos, sem que sequer se tenha consumado a citação dos mais de 80 (oitenta) réus (vide relação fornecida pelo Estado às fls. 202 a 208 dos autos judiciais, com cópia às fls. 185 a 191) parece-me deva ser estudado pelos órgãos estaduais competentes o instrumental adequado a ser aplicado com vistas à preservação ambiental da região da Pedra Branca, e, em particular, a criação de *área de proteção ambiental - APA* e a delimitação das áreas de "coberturas florestais nativas", com vistas à definição de *áreas de relevante interesse ecológico*.

Ressalte-se, ainda, que o referido instrumental parece ser muito mais adequado à preservação ambiental de uma área tão extensa como a do maciço da Pedra Branca, com

cerca de 125.000.000,00m² (cento e vinte e cinco milhões de metros quadrados! - vide inicial).

Caso se decida pela criação de APA e considerando que o art. 5º, da Lei estadual nº 1.681, de 19 de julho de 1990 (em anexo), determina que os "Planos Diretores deverão ser elaborados no prazo máximo de 120 dias a contar da data de criação das APA's", conviria preparar subsídio à equipe a que se refere o art. 1º daquela lei.

À d. PG-02, sugerindo a remessa deste administrativo à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais objetivando a análise das medidas *retro* preconizadas, esclarecendo que a desapropriação continuará a ser acompanhada através do processo administrativo E-12/4.787/77, aguardando-se uma definição para as questões levantadas.

Em 06 de maio de 1992.

Paulo Silveira Martins Leão Júnior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

À d. PG-02, solicitando a remessa do presente à FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF, conforme entendimentos mantidos em 07.07.93, com o Presidente daquela entidade, o ilustre Engenheiro AXEL SCHMIDT GRAEL, objetivando a indicação de áreas pertencentes a particulares, cuja aquisição por parte do Estado, mediante desapropriação, seria prioritária para fins de implantação do Parque Estadual da Pedra Branca.

Em 15 de julho de 1993.

Paulo Silveira Martins Leão Júnior
Procurador-Chefe da
Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente

VISTO

À Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF, visando ao atendimento à solicitação constante do despacho supra.

Luiz Carlos Guimarães Castro
Subprocurador-Geral do estado

Proc. nº E-02/01424/76