

PROCESSO:	046.0559.2019.0006755-49
ORIGEM:	INEMA/ DG
OBJETO:	AJUSTE DE POLIGONAL DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE JOANES-IPITANGA

PARECER JURÍDICO Nº 1.027/ 2020

À DIREG,

Os presentes autos versam sobre ajuste de poligonal da Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga, sendo apresentada minuta de decreto retificador do ato normativo de criação da referida Unidade de Conservação para análise desta Procuradoria.

Conforme se relata na Nota Técnica nº. 50/ 2019 – COGES/ DIRUC/ INEMA, a proposta de ajuste de poligonal ocorre no bojo do Projeto de Adequação de Unidades de Conservação, o qual tem por finalidade avaliar e corrigir as possíveis inconsistências existentes na delimitação territorial de todas as Unidades de Conservação geridas pelo Poder Público Estadual, e que envolveu tanto a Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC) quanto a Diretoria de Unidades de Conservação (DIRUC) do INEMA.

Destaque-se que, no item 02 da referida Nota Técnica – Contextualização e justificativa para ajuste de poligonal, – expôs-se o seguinte:

“[...] A Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga, especificamente, não detém ato normativo que indique claramente os seus limites. O desenho atual da unidade advém de estudos feitos pelo Centro de Recursos Naturais – CRA, à época órgão gestor da UC, a qual traçou os limites da APA e os apresentou no Diagnóstico Ambiental da mesma, englobando uma extensão territorial de aproximadamente 645,56 Km².

Em que pese haver o desenho da APA em seu diagnóstico, a inexistência de memorial descritivo em ato normativo gera insegurança jurídica e não permite que a referida unidade seja inserida e validada no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Tal situação, além de impossibilitar a divulgação oficial de informações sobre a APA, impede que a mesma receba recursos de compensação ambiental, conforme preconiza a Resolução Conama 371/2006, no Parágrafo 1º do Artigo 11º:

§1º Somente receberão recursos da compensação ambiental as unidades de conservação inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, ressalvada a destinação de recursos para criação de novas unidades de conservação.

Ademais, os limites atuais não possuem a devida precisão cartográfica visto que não seguem, majoritariamente, a localização exata de feições físicas visualizáveis em campo relacionados a elementos geográficos (divisor d'água, talwegues, curvas de nível, ruptura de relevo, entre outros), e a elementos construídos pelo homem (estradas, ferrovias, barragens, represas, entre outros). [...]”

Em observância ao Decreto Estadual nº. 7.596, de 05 de junho de 1999, que instituiu a APA Joanes-Ipitanga, esta Procuradoria verificou que este indicou a “área aproximada de 30.000 ha, conforme projeto elaborado pelo Centro de Recursos Ambientais – CRA”, enquanto que na minuta do Decreto retificador foi prevista a área de aproximadamente 66.302,9325 ha.

Por essa razão, convertemos o presente processo em diligência, a fim de que o corpo técnico prestasse esclarecimentos acerca da aparente ampliação da área registrada, ressaltando que, caso confirmada, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 – que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza [1], exige a realização de estudos técnicos e consulta pública.

Em resposta, a Coordenação de Gestão de Unidades de Conservação – CGEUC/DISUC emitiu a Nota Técnica nº. 00015337255, sobre a qual cumpre destacarmos as seguintes observações:

“[...] Conforme abordado na Nota Técnica nº. 50/2019 – COGES/ DIRUC/ INEMA (00015236622), a APA de Joanes-Ipitanga, especificamente, não detém em seu ato normativo de criação a indicação clara e precisa dos seus limites, havendo apenas a identificação numérica e de forma aproximada da sua área: 30.000 hectares.

Ocorre que a extensão territorial de qualquer área a ser medida é definida de fato pelo traçado do seu perímetro, o qual é descrito comumente por meio de memorial descritivo.

O decreto atual da APA surgiu de estudos feitos pelo Centro de Recursos Naturais – CRA, à época órgão gestor da UC, que traçou os limites da APA e os apresentou no Diagnóstico Ambiental da mesma, englobando uma extensão territorial de aproximadamente 64.556 hectares, ou seja, a extensão territorial da APA atualmente gerida pelo INEMA já é muito maior do que a indicada pelo Decreto que criou a referida unidade de conservação (30.000 hectares). Dito de outra forma, a identificação numérica da área da APA expressa no seu ato normativo de criação configura-se como um erro de medição, em virtude de não constar a extensão territorial abrangida efetivamente pela unidade de conservação.

A partir dos procedimentos metodológicos relatados na Nota Técnica nº 50/2019 – COGES/ DIRUC/ INEMA, a proposta de poligonal da Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga resultou em uma área de 66.303,9325, ou seja, há, em tese, um acréscimo de 2,70% de área em relação à dimensão atual da APA. Isto se deve especialmente aos critérios utilizados que buscaram aperfeiçoar a precisão posicional da UC, bem como tornar os limites referenciados, sempre que possível, a feições físicas facilmente visualizáveis em campo. Cabe destacar que a poligonal atual – advinda do Plano de Manejo da APA, na seção denominada de “Delimitação da APA Joanes-Ipitanga” - serviu de referência inicial para a construção da poligonal em propositura, visando justamente uma alteração do traçado do perímetro a mais próxima possível do limite atual, conforme pode ser observado no mapa “Ajuste de Poligonal da Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga”, constante na supracitada Nota Técnica.

Neste sentido, o entendimento do corpo técnico desta Diretoria foi que por não haver memorial descritivo no ato legal de criação da APA Joanes-Ipitanga, não se poderia obter de forma inequívoca, o traçado, a dimensão e a exata localização da APA, portanto não seria uma questão de ampliação ou redução de área, mas, basicamente, de constar em seu Decreto de

criação informações cartográficas essenciais para materializar os limites da APA, um dos elementos que deve constar no ato de criação de uma UC, conforme preceitua o Decreto Federal nº 4.340/2002. Desta forma, depreendeu-se que a publicação de um decreto retificador apenas seria uma solução adequada para a resolução da inconsistência normativa.

Não obstante, caso não seja este o entendimento da Procuradoria Jurídica, e assim, seguindo a lógica de ampliação/redução de área de unidade de conservação, cabe ressaltar que comparando à poligonal proposta da APA de Joanes-Ipitanga com a poligonal atualmente gerida pelo INEMA, há tanto a ampliação dos limites em alguns trechos, quanto há redução dos limites em outros trechos, conforme pode ser observado no mapa "Ajuste de Poligonal da Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga". Desta forma, o poder público estadual deve elaborar não um decreto, e sim uma lei específica (§ 7º, do Art. 22 da Lei Federal nº 9.985/2000), visto que a alteração dos limites propostos resultou, em algumas porções do perímetro, uma diminuição dos limites; em que pese haver uma ampliação da extensão territorial total da APA de Joanes-Ipitanga.

Ainda neste sentido, cabe ressaltar também que os documentos apresentados no bojo do processo SEI 046.0559.2019.0006755-49 se configuram como "estudos técnicos", havendo a necessidade apenas, se assim for o entendimento, da realização da "consulta pública", haja vista que as reuniões feitas no Conselho Gestor da APA de Joanes-Ipitanga, apesar de serem oitivas públicas, não seguiram os procedimentos estritos que caracterizam a preparação do que comumente se denomina como "consulta pública".

Por fim, destaca-se que a intenção precípua deste projeto é de, através da leitura do ato legal da Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga, detectar a existência de informações cartográficas que permitam validar sua área, como coordenadas dos pontos definidores dos polígonos, sistema de referencial geodésico e projeção cartográfica utilizada. (g.n.)

É o relatório. Passa-se a opinar.

A priori, saliente-se que as Unidades de Conservação constituem uma modalidade de espaços ambientais territoriais especialmente protegidos a serem instituídos pelo Poder Público, cujo regramento está consignado pela Lei nº. 9.985/2000, que aprovou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Ao tratar da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação, no seu Capítulo IV, a supracitada lei prevê, consoante o seu artigo 22, *caput* e parágrafo segundo, que "as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público" e essa criação "[...] deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade". Senão, vejamos os termos do referido dispositivo, *ipsi litteris*:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (Regulamento)

§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o §2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desfetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. (g.n.)

Após, o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº. 9.985/ 2000, prevê no seu artigo 2º os elementos que deverão conter no ato de criação da Unidade de Conservação. Veja-se:

Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, **os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;**

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas. (g.n.)

Nesse diapasão, frise-se que a Área de Proteção Ambiental – APA Joanes-Ipitanga, objeto do caso em apreço, foi criado através do Decreto Estadual nº. 7.596, de 05 de junho de 1999, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental - APA de Joanes-Ipitanga, abrangendo parte dos Municípios de Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Candeias, São Sebastião do Passé, Salvador e Dias D'Ávila, **com área aproximada de 30.000 ha, conforme projeto elaborado pelo Centro de Recursos Ambientais - CRA**, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia, visando à preservação dos mananciais Joanes I, Joanes II, Ipitanga I, II e III, e o Estuário do Rio Joanes.

Art. 2º - A administração da APA de Joanes-Ipitanga será exercida pelo Centro de Recursos Ambientais CRA, ao qual caberá, dentre outras competências previstas na legislação própria, especialmente na Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988:

I - elaborar o plano de manejo, no qual se estabelecerá o zoneamento ecológico-econômico, respeitada a autonomia e o peculiar interesse municipal, assim como observadas a legislação pertinente e as disposições deste Decreto;

II - traçar os limites da APA em base cartográfica, com definição das coordenadas geográficas e respectivo memorial descritivo;

III - analisar, emitir pareceres e aprovar a implantação de empreendimentos e atividades na área, considerando os planos e políticas municipais;

IV - exercer a fiscalização da área, podendo celebrar convênios com entidades idôneas e que tenham interesses relacionados aos objetivos da APA;

V - promover a participação das prefeituras, de organizações não governamentais e demais segmentos sociais interessados no desenvolvimento sustentável da Bacia do Joanes-Ipitanga.

Art. 3º - O Zoneamento Ecológico-Econômico da APA de Joanes-Ipitanga, a que se refere o inciso I, do art. 2º, deste Decreto, definirá as restrições e proibições de uso das seguintes zonas, a serem delimitadas :

I - ZONA DE PRESERVAÇÃO DA VIDA SILVESTRE - corresponde às áreas de preservação onde não se admite o uso direto e atividades que importem na alteração antrópica da biota, podendo o Plano de Manejo prever atividades relacionadas ao turismo ecológico, pesquisa e educação ambiental. Serão enquadradas nessa zona os lagos formados pelas represas Joanes I, Joanes II, Ipitanga I, II e III, as áreas que apresentem vegetação ombrófila em estágio médio e avançado de regeneração, o manguezal do Rio Joanes e as áreas de nascentes;

II - ZONA DE CONSERVAÇÃO DA VIDA SILVESTRE - corresponde às áreas de uso direto, desde que se respeite o Limite Aceitável de CâmbioLAC dos recursos naturais. São áreas onde poderá ocorrer ocupação de baixa densidade, proibindo-se quaisquer lançamentos diretos de efluentes. Os empreendimentos e atividades a se instalarem nessa zona deverão obter a aprovação prévia da entidade administradora da APA;

III - ZONA DE OCUPAÇÃO URBANA - corresponde às áreas de ocupação urbana consolidada e seu entorno. São áreas em que se permite a expansão da ocupação, com aprovação prévia da entidade administradora da APA, independentemente de outras licenças e autorizações pertinentes;

IV - ZONA DE USO AGROPECUÁRIO - corresponde às áreas onde a atividade agropecuária deverá ser regulada, não se admitindo práticas capazes de causar degradação do solo, a exemplo da contaminação por agrotóxicos e desencadeamento de processos erosivos;

V - ZONA DE RECOMPOSIÇÃO - corresponde às áreas que precisam da intervenção antrópica para recompor total ou parcialmente o ambiente. Nestas áreas serão introduzidas espécies vegetais nativas e adaptadas, para reconstituição de matas ciliares e recuperação de áreas degradadas.

Art. 4º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o Decreto nº 100, de 4 de junho de 1991. (g.n.)

Em observância ao Decreto supraexposto, verifica-se que foi apontada “área aproximada de 30.000 ha, conforme projeto elaborado pelo Centro de Recursos Ambientais – CRA” (atual INEMA), contudo, não consta memorial descritivo definindo os limites da área, tendo o mesmo apontado que competiria ao CRA “traçar os limites da APA em base cartográfica, com definição das coordenadas geográficas e respectivo memorial descritivo”.

Por conseguinte, através da minuta do Decreto de alteração do Decreto nº. 7.596/ 1999, ora apresentada, incluiu-se, no parágrafo primeiro do seu artigo 1º, que a delimitação da área, após avaliação da área técnica, é de aproximadamente 66.302,9325 ha. Ademais, foi acrescido, no Anexo Único, “Memorial Descritivo da Área de Proteção Ambiental – APA Joanes-Ipitanga”. Senão, vejamos:

Art. 1º O Decreto nº 7.596, de 05 de junho de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º - Fica criada a Área de Proteção Ambiental - APA de Joanes-Ipitanga, abrangendo parte dos Municípios de Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Candeias, São Sebastião do Passé, Salvador e Dias D’Ávila, **com área aproximada de 66.303,9325 ha (sessenta e seis mil trezentos três hectares, noventa e três ares e vinte e cinco hectares, noventa e três ares e vinte e cinco centiares, cujos limites são definidos pelo memorial descritivo constante do Anexo único deste Decreto, com os seguintes objetivos:**

I – preservar as nascentes, as cinco represas dos rios Joanes e Ipitanga, além da sua região estaurina;

II – conservar e recuperar os ecossistemas existentes na área da APA, representados por remanescentes de Mata Atlântica, manguezais, restingas e dunas, de forma a garantir a qualidade de vida da população;

III – promover o ordenamento e controle do uso do solo, dos recursos hídricos e dos demais recursos ambientais de excepcional valor, como bens públicos, inclusive o patrimônio histórico e cultural da região; (NR)

Art. 2º - **A Área de Proteção Ambiental de Joanes-Ipitanga será administrada pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA**, que adotará as medidas necessárias para a sua efetiva implementação e manejo (NR).

ANEXO ÚNICO

Memorial Descritivo da Área de Proteção Ambiental – APA de Joanes-Ipitanga

Com o intuito de justificar a diferença no tamanho da área, o corpo técnico aduziu que, à época em que o Centro de Recursos Ambientais – CRA era o órgão gestor pela Unidade de Conservação, este traçou os limites da APA e apresentou Diagnóstico Ambiental com extensão territorial de, aproximadamente, 64.556 ha, a qual é atualmente gerida pelo INEMA.

Prossegue afirmando que, a partir dos procedimentos metodológicos relatados na Nota Técnica nº 50/2019 – COGES/ DIRUC/ INEMA, houve um acréscimo de área em relação à dimensão atual da APA (64.556 ha) devido aos critérios utilizados que buscaram aperfeiçoar a precisão posicional da UC.

Nesse ponto, é preciso destacar que, embora o Decreto nº. 7.596/ 1999 tenha previsto nos termos do seu artigo 1º, caput c/c inciso II, que caberia ao CRA elaborar projeto, cabendo-lhe “traçar os limites da APA em base cartográfica, com definição das coordenadas geográficas e respectivo memorial descritivo”, o Diagnóstico Ambiental não poderia ter inobservado o tamanho da área previsto pelo Decreto nº. 7.596/ 1999.

ORA, A LEI Nº. 9.985/ 2000, NOS TERMOS DO SEU ARTIGO 22, INCISO I, É CLARA AO PREVER QUE O ATO DE CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DEVE INDICAR A ÁREA DA UNIDADE, A QUAL FOI EXPRESSAMENTE PREVISTA PELO DECRETO Nº. 7.596/ 1999 COMO DE 30.000,00 HA.

DESSE MODO, ENTENDE-SE QUE A PREVISÃO DA ÁREA DE 64.556 HA PELO DIAGNÓSTICO AMBIENTAL ELABORADO PELO CRA, BEM COMO A PREVISÃO DA ÁREA DE 66.302,9325 HA PELO ESTUDO APRESENTADO PELO CORPO TÉCNICO DO INEMA, CARACTERIZAM-SE COMO AMPLIAÇÃO DA ÁREA EM RELAÇÃO À PREVISÃO DO ATO CRIADOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO – O DECRETO Nº. 7.596/ 1999.

Nesse caso, faz-se necessário o atendimento aos requisitos previstos pelo já exposto §6º do artigo 22 da Lei nº. 9.985/ 2000, qual sejam: 1) a utilização de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico, no caso, Decreto; 2) a obediência aos procedimentos de consulta estabelecidos pelo §2º da referida Lei, consistentes na realização de estudos técnicos prévios – os quais, de acordo com a manifestação do corpo técnico, constam dos presentes autos - e de consulta pública – a qual, de acordo com a manifestação do corpo técnico, não ocorreu de acordo com os moldes adequados.

ANTE O EXPOSTO, ESTA PROJUR OPINA NO SENTIDO DE QUE, PARA A REGULARIZAÇÃO DOS LIMITES DA ÁREA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE JOANES-IPITANGA, DEVERÃO SER OBSERVADOS OS REQUISITOS PREVISTOS NO §6º DO ARTIGO 22 DA LEI Nº. 9.985/2000 NOS TERMOS AQUI MENCIONADOS, FAZENDO-SE, PORTANTO, NECESSÁRIA A REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA.

[1] Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (Regulamento)

[...]

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

[...]

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. (g.n.)



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Melo Sepulveda, Procurador do Estado**, em 18/03/2020, às 10:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00016978251** e o código CRC **5AF96DA8**.