



PDS LITORAL

Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná

PRODUTO: 6 RELATÓRIO DE CONTEXTUALIZAÇÃO CONSOLIDADO (R.C.F.)

6

VOLUME 6 – ASPECTOS INSTITUCIONAIS

DATA: 01/03/2019

APRESENTAÇÃO

Este documento integra a parte 3 do **Produto 6: Relatório de Contextualização Final (R.C.F)**, no qual é apresentado o resultado da compilação do Relatório de Contextualização Inicial (R.C.I.), do Relatório de Atividade 02: Oficinas de Contextualização e Relatório de Contextualização Consolidado (RA02) e das contribuições recebidas durante as audiências públicas de contextualização.

Curitiba, março de 2019

SUMÁRIO – VOLUME 6

APRESENTAÇÃO	1
SUMÁRIO – VOLUME 2	2
ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE FIGURAS	8
7 ASPECTOS INSTITUCIONAIS	10
7.1 ARCABOUÇO LEGAL	10
7.1.1 A Constituição Federal e o meio ambiente.....	10
7.1.2 A Constituição do Estado do Paraná e o meio ambiente	14
7.1.3 A Ordenação Urbanística para fins turísticos.....	18
7.1.3.1 A Lei Federal nº 6.513/1977.....	18
7.1.3.2 Lei Estadual nº 7.389/1980	21
7.1.3.3 Lei Estadual nº 12.243/1998	24
7.1.3.4 Decreto Estadual nº 2.722/1984	25
7.1.3.5 Decreto Estadual n. 2.722/1884 e Decretos estaduais que ratificam leis municipais.....	32
7.1.3.6 Eventual alteração dos parâmetros fixados no Decreto nº 2.722/1984	33
7.1.3.7 Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense – COLIT....	35
7.1.3.8 Lei Estadual nº 16.037/2009	42
7.1.4 Conflitos entre os atos normativos estaduais e a legislação editada pelos Municípios.....	45
7.1.4.1 A Competência dos Estados-membros para editar normas de Direito Urbanístico.....	50
7.1.4.2 Planejamento Urbanístico e Autonomia dos Municípios: necessidade de observar legislação estadual?	53

7.1.4.3 O conflito de normas expedidas pelo Estado do Paraná e pelos Municípios e a posição dos tribunais.....	57
7.1.4.4 Conflito de leis e critérios de solução	65
7.1.4.5 Efeitos da solução do conflito de leis	72
7.1.5 Estudo de casos concretos de conflitos	73
7.1.5.1 Perímetro Urbano do Município de Paranaguá e as áreas do Parque Estadual do Palmito e da Estação Ecológica de Guaraguaçu	73
7.1.5.2 Área de Proteção Ambiental de Guaratuba e o Perímetro Urbano do Município de Guaratuba	75
7.1.5.3 O Parque Estadual do Boguaçu e a lei que fixou o perímetro urbano do Município de Guaratuba.....	79
7.1.5.4 O Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange e as leis que fixaram os perímetros urbanos dos Municípios de Guaratuba e Matinhos.....	82
7.1.6 Planos Diretores: necessidade de revisão	95
7.1.6.1 Aprovação de Planos Diretores pelo COLIT	99
7.1.7 A expansão do perímetro urbano e o Estatuto da Cidade	102
7.1.8 O Regime Jurídico da Mata Atlântica e as áreas urbanas.....	103
7.1.9 Corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica ..	106
7.1.10 Ausência de Plano de Manejo: ineficácia da proteção ambiental e mora do Poder Público	107
7.1.10.1 Zona de Amortecimento	110
7.1.11 Controvérsia na demarcação territorial entre os Municípios de Matinhos e Pontal do Paraná	114
7.1.12 Tombamento da paisagem da orla marítima de Matinhos	114
7.1.13 Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Estado do Paraná	116

7.1.14 Aspectos Jurídicos sobre a prestação de serviços de saneamento pela SANEPAR no Litoral do Paraná.....	121
7.1.15 Governança Interfederativa	133
7.2 Instituições	143
7.2.1 Antonina	144
7.2.2 Guaraqueçaba	147
7.2.3 Guaratuba	149
7.2.4 Matinhos	153
7.2.5 Morretes	155
7.2.6 Paranaguá	158
7.2.7 Pontal do Paraná	164
7.2.7 Formulário de Pesquisa	167
7.3 Arrecadações Municipais e Dependências de Repasses Fiscais	177
7.4 Órgãos de Fiscalização e licenciamento	194
7.5 INFRAÇÕES	206

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Aspectos Jurídicos do Litoral Paranaense.	138
Quadro 2: Instituições do Litoral Paranaense.	144
Quadro 3: Conselhos Municipais do Litoral Paranaense.....	167
Quadro 4: Situação Cadastro Imobiliário, IPTU e Planta Genérica de Valores.....	182
Quadro 5: Detalhamento das Receitas Municipais (2016) – Valores em R\$.....	186
Quadro 6: ICMS Ecológico por Biodiversidade (2012-2017) – Valores em R\$	188
Quadro 7: Participação do ICMS Ecológico por Biodiversidade no Total das Transferências Governamentais (2016) – Valores em R\$	189
Quadro 8: Detalhamento das Despesas Municipais (2016) – Valores em R\$	193
Quadro 9: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Antonina	197
Quadro 10: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Guaraqueçaba	197
Quadro 11: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Guaratuba	198
Quadro 12: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Matinhos.....	198
Quadro 13: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Morretes	198
Quadro 14: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Paranaguá	199
Quadro 15: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Pontal do Paraná	199

Quadro 16: Procedimentos de Licenciamento Realizados pelo IAP no Litoral do Paraná (2010-2018).....	201
Quadro 17: Detalhamento dos Procedimentos de Licenciamento Realizados pelo IAP no Litoral do Paraná (2010-2018)	202
Quadro 18: Tipo de Licença Emitida por Município 2010	203
Quadro 19: Tipo de Licença Emitida por Município 2011	203
Quadro 20: Tipo de Licença Emitida por Município 2012	203
Quadro 21: Tipo de Licença Emitida por Município 2013	204
Quadro 22: Tipo de Licença Emitida por Município 2014	204
Quadro 23: Tipo de Licença Emitida por Município 2015	204
Quadro 24: Tipo de Licença Emitida por Município 2016	205
Quadro 25: Tipo de Licença Emitida por Município 2017	205
Quadro 26: Tipo de Licença Emitida por Município 2018	205
Quadro 27: Autos de Infração emitidos pelo Ibama (2010-2018).....	208
Quadro 28: Tipo de Infração aplicada pelo Ibama nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018).....	209
Quadro 29: Perfil dos infratores autuados pelo Ibama (2010-2018).....	211
Quadro 30: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo Ibama (2010-2018)	212
Quadro 31: Autos de Infração emitidos pelo ICMBio (2010-2018)	213
Quadro 32: Autos de Infração emitidos pelo ICMBio por Município (2010-2018)..	213
Quadro 33: Tipo de Infração aplicada pelo ICMBio nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018).....	214

Quadro 34: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo ICMBio (2010-2018)	215
Quadro 35: Autos de Infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)	216
Quadro 36: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)	217
Quadro 37: Perfil dos infratores autuados pelo IAP e Força Verde (2010-2018)	218
Quadro 38: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018)	219
Quadro 39: Valores totais dos autos de infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde (2010-2018)	221

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Pesquisa Institucional.....	144
Figura 2: Gráfico da evolução da Receita Corrente (2007-2016)	179
Figura 3: Gráfico da evolução da Receita Tributária (2007-2016).....	180
Figura 4: Gráfico da evolução do Imposto Sobre Serviços sem Paranaguá (2007-2016)	181
Figura 4: Gráfico da evolução do Imposto Predial e Territorial Urbano (2007-2016)	183
Figura 5: Gráfico da participação Média do IPTU na Arrecadação de Impostos (2006- 2017).....	184
Figura 6: Gráfico da Participação Média do FPM na Receita Total (2007-2016).....	187
Figura 7: Gráfico da relação entre o Percentual Médio de Aumento da Receita e da Despesa Correntes (2007-2016)	190
Figura 8: Gráfico da relação entre Despesa Média com Pessoal e Encargos Sociais e Despesa Média Total (2007-2016)	191
Figura 9: Gráfico da relação entre Despesa Média em Pessoal e Encargos Sociais e Receita Corrente Líquida Média (2007-2016)	191
Figura 10: Gráfico do investimento Médio (2007-2016).....	192
Figura 11: Licenciamentos Realizados pelo Ibama no Litoral do Paraná	196
Figura 12: Processos de Licenciamento Ambiental Protocolados 2010-2018 (por modalidade)	200
Figura 13: Requerimentos de Licenciamento por Ano.....	200
Figura 14: Autos de Infração emitidos pelo Ibama (2010-2018)	208

Figura 15: Tipo de Infração aplicada pelo Ibama nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018).....	210
Figura 16: Tipo de Infração aplicada pelo ICMBio nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018).....	214
Figura 17: Autos de Infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)	216
Figura 18: Perfil dos infratores autuados pelo IAP e Força Verde (2010-2018)	218
Figura 19: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018).....	220
Figura 20: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018).....	220
Figura 21: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018).....	221

7 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

7.1 ARCABOUÇO LEGAL

O presente capítulo tem como objetivo principal analisar o arcabouço legal incidente no litoral do Estado do Paraná, notadamente nas áreas ambientais e uso e ocupação do solo, com o intuito de verificar eventuais conflitos de leis editadas por diferentes entes federativos, sobreposições ou inconsistências legislativas.

No que diz respeito à eventual legislação federal editada com o intuito de fixar regras gerais sobre determinada matéria examinada foi adotada a seguinte metodologia: em matéria de competência concorrente compete à União Federal editar normas gerais, sendo certo os demais entes poderão, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais.

Em outras palavras, só haverá perquirição sobre contradição das leis estaduais e municipais com a lei federal e não dessa com as demais; não apenas em razão do regime de competência, mas sobretudo em virtude da presunção de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

Pelo princípio da presunção da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, todo ato normativo, em geral, emanado do Poder Legislativo, presume-se constitucional até prova em contrário. Ou seja, promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.

7.1.1 A Constituição Federal e o meio ambiente

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar do meio ambiente. Nas Cartas anteriores, o tema foi abordado somente de forma indireta, mencionado em normas hierarquicamente inferiores.

Sobre o tema, Milaré (2015, p. 169) afirma que

A Constituição do Império, de 1824, não fez qualquer referência à matéria, apenas cuidando da proibição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, n. 24). [...] A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no art. 18, 'a' e 'e', onde igualmente tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

A Constituição de 1967 insistiu na necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (art. 8º, XVII, 'h'). A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 180, parágrafo único).

Como destaca Silva (2004, p. 46), “a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental”, trazendo mecanismos para sua proteção e controle, sendo tratada por alguns como “Constituição Verde”.

O artigo 225 da Constituição Federal assim dispõe:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

§ 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.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não está previsto no rol dos direitos e garantias fundamentais do art. 5º, mas no Título VIII da Constituição (Da Ordem Social – artigo 193 até 232). Não obstante, o Supremo Tribunal Federal considera o direito à preservação da integridade do meio ambiente um direito fundamental, classificado como um direito fundamental de terceira geração, que configura uma relação entre a proteção ambiental e a proteção social (STF, 2006).

Assim, o meio ambiente equilibrado constituiu um patrimônio coletivo, um bem de uso comum do povo (STF, 1995). E nesse contexto, “um bem jurídico coletivo, constitucionalmente protegido, simbolizando uma garantia das condições básicas necessárias para a manutenção e o desenvolvimento da vida humana” (MOTA; GAMA; CARDOSO, 2018, p. 1217).

Por tais motivos, Borges (1990, p. 29) aponta que o artigo 225 prevê um direito-dever ao meio ambiente. Isto porque, ao mesmo tempo em que a coletividade é titular de um direito ao meio ambiente, tem também o dever jurídico de preservá-lo e protegê-lo, caracterizando-se a não exclusividade da função ambiental por parte do poder público.

7.1.2 A Constituição do Estado do Paraná e o meio ambiente

A Constituição Estadual reservou capítulo extenso ao tratar do meio ambiente assegurando logo em seu início que o Estado do Paraná tem a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida como um de seus princípios e objetivos (art. 1º, IX).

O art. 207 da Constituição do Estado assim dispõe:

Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

§ 1º. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito:

I - estabelecer, com a colaboração de representantes de entidades ecológicas, de trabalhadores, de empresários e das universidades, a política estadual do meio ambiente e instituir o sistema respectivo constituído pelos órgãos do Estado, dos Municípios e do Ministério Público;

II - atribuir, ao órgão responsável pela coordenação do sistema, a execução e fiscalização da política e a gerência do fundo estadual do meio ambiente;

III - determinar que o fundo estadual do meio ambiente receba, além dos recursos orçamentários próprios, o produto das multas por infrações às normas ambientais;

IV - instituir as áreas a serem abrangidas por zoneamento ecológico, prevendo as formas de utilização dos recursos naturais e a destinação de áreas de preservação ambiental e de proteção de ecossistemas essenciais;

V - exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, do qual se dará publicidade;

VI - exigir a análise de risco para o desenvolvimento de pesquisas, difusão e implantação de tecnologia potencialmente perigosa;

VII - determinar àquele que explorar recursos minerais a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente;

VIII - regulamentar e controlar a produção, a comercialização, as técnicas e os métodos de manejo e utilização das substâncias que comportem risco para a vida e para o meio ambiente, em especial agrotóxicos, biocidas, anabolizantes, produtos nocivos em geral e resíduos nucleares;

IX - informar à população sobre os níveis de poluição e situações de risco e desequilíbrio ecológico;

X - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

XI - incentivar a solução de problemas comuns relativos ao meio ambiente, mediante celebração de acordos, convênios e consórcios, em especial para a reciclagem de resíduos;

XII - promover o controle, especialmente preventivo, das cheias, da erosão urbana, periurbana e rural e a orientação para o uso do solo;

XIII - autorizar a exploração dos remanescentes de florestas nativas do Estado somente através de técnicas de manejo, excetuadas as áreas de preservação permanente;

XIV - proteger a fauna, em especial as espécies raras e ameaçadas de extinção, vedadas as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica ou submetam os animais à crueldade;

XV - proteger o patrimônio de reconhecido valor cultural, artístico, histórico, estético, faunístico, paisagístico, arqueológico, turístico, paleontológico, ecológico, espeleológico e científico paranaense, prevendo sua utilização em condições que assegurem a sua conservação;

XVI - monitorar atividades utilizadoras de tecnologia nuclear em quaisquer de suas formas, controlando o uso, armazenagem, transporte e destinação de resíduos, garantindo medidas de proteção às populações envolvidas;

XVII - estabelecer aos que, de qualquer forma utilizem economicamente matéria-prima florestal, a obrigatoriedade, direta ou indireta, de sua reposição;

XVIII - incentivar as atividades privadas de conservação ambiental;

XIX - declarar, como área de preservação permanente, o remanescente das matas ciliares dos mananciais de bacias hidrográficas que abasteçam os centros urbanos.

§ 2º. As condutas e atividades poluidoras ou consideradas lesivas ao meio ambiente, na forma da lei, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas:

I - a obrigação de, além de outras sanções cabíveis, reparar os danos causados;

II - a medidas definidas em relação aos resíduos por elas produzidos;

III - a cumprir diretrizes estabelecidas por órgão competente.

§ 3º. A lei disporá especificamente sobre a reposição das matas ciliares.

§ 3º As empresas que desenvolvam atividades potencialmente poluidoras, ou atividades que provoquem outras formas de degradação ao meio ambiente de impacto significativo, deverão por ocasião do registro de seus atos constitutivos na Junta Comercial, bem como, quando da criação de novas filiais ou novos empreendimentos, apresentar a licença ambiental emitida pelo órgão competente. (Incluído pela Emenda Constitucional 12 de 10/12/2001)

§ 4º A lei disporá especificamente sobre a reposição das matas ciliares. (Renumerado pela Emenda Constitucional 12 de 10/12/2001)

§ 5º É vedado o fornecimento de “habite-se”, por parte dos Municípios: (Incluído pela Emenda Constitucional 18 de 08/11/2006)

I - sem a comprovação de existência de fossa séptica para os imóveis não assistidos por rede coletora de esgoto; (Incluído pela Emenda Constitucional 18 de 08/11/2006)

II - sem a certificação da responsável pela rede de coleta e afastamento de esgotos sanitários domésticos, da ligação direta na rede coletora, quando esta existir. (Incluído pela Emenda Constitucional 18 de 08/11/2006)

O *caput* do art. 207 da Constituição Estadual adotou a mesma proteção ao meio ambiente dispensada pela Constituição Federal e nem poderia ser diferente. Ou seja, considerou o meio ambiente ecologicamente equilibrado um bem de uso comum e

essencial à qualidade de vida, que deve ser defendido e protegido pelo Poder Público para as gerações presente e futuras.

7.1.3 A Ordenação Urbanística para fins turísticos

7.1.3.1 A Lei Federal nº 6.513/1977

O fenômeno turístico caracteriza-se pela movimentação de pessoas para espaços que lhes ofereçam particular encanto por sua beleza, história, possibilidade de distração, divertimento, bem-estar e/ou repouso. Todavia, não se resume ao ócio ou a recreação. É uma atividade econômica, social e cultural com o potencial de alterar significativamente um lugar, modificando os usos, costumes, tradições e o espaço. Por tais razões, merece especial atenção do Poder Público.

No que diz respeito ao objeto do presente estudo, entre os aspectos ligados ao incremento do turismo sobressai-se a preocupação urbanística dos lugares de propensão turística, porquanto dotados de atrativos, culturais ou naturais, que provocam o interesse dos turistas.

É neste contexto que turismo e urbanismo se confundem, eis que o planejamento urbanístico impõe restrições ou limites às áreas com vocação turística, ajustando-as ao desenvolvimento ordenado e sustentável dessa atividade.

Para tanto, foi editada a Lei Federal nº 6.513/1977 que considerou os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico, as reservas e estações ecológicas, as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis, as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram, as paisagens notáveis, as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e a prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer, as fontes hidrominerais aproveitáveis e as localidades que apresentem condições climáticas especiais como áreas especiais ou locais de interesse turístico (art. 1º).

Na forma da lei em comento, poderão ser instituídos áreas especiais de interesse turístico e locais de Interesse turístico (Lei Federal nº 6.513/77, art. 1º, incisos I e II).

As áreas especiais de interesse turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico (Lei Federal nº 6.513/77, art. 3º).

Após serem instituídas, por ato do Poder Executivo, devem ser elaborados planos e programas destinados a promover o desenvolvimento turístico, assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural, estabelecer normas de uso e ocupação do solo e orientar a alocação de recursos e incentivos necessários a atender aos objetivos e diretrizes fixados na lei (Lei Federal nº 6.513/77, art. 11).

Nos referidos planos e programas devem constar: as normas que serão observadas para assegurar a preservação, restauração, recuperação ou valorização, conforme o caso, do patrimônio cultural ou natural existente, e dos aspectos sociais que lhe forem próprios, diretrizes de desenvolvimento urbano e de ocupação do solo e a indicação de recursos e fontes de financiamento disponíveis para implementação de tais planos e programas (Lei Federal nº 6.513/77, art. 15).

Os locais de interesse turístico são trechos do território nacional, compreendidos ou não em áreas especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, e à realização de projetos específicos, e que compreendam bens não sujeitos a regime específico de proteção e os respectivos entornos de proteção e ambientação (Lei Federal nº 6.513/77, art. 4º, incisos I e II). O entorno de proteção é o espaço físico necessário ao acesso do público ao local de interesse turístico e à sua conservação, manutenção e valorização (Lei Federal nº 6.513/77, art. 4º, §1º). O entorno de ambientação é o espaço físico necessário à harmonização do local de interesse turístico com a paisagem em que se situar (Lei Federal nº 6.513/77, art. 4º, §2º).

Os atos que declararem áreas ou locais de interesse turístico devem indicar seus limites, seus aspectos e características principais e as normas gerais de uso e ocupação (Lei Federal nº 6.513/77, arts. 13, 17 e 19).

Para as áreas especiais são apenas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo que vigorarão até a aprovação dos planos e programas destinados à sua ordenação para o desenvolvimento da atividade turística. Relativamente aos locais de interesse turístico, as normas gerais de uso e ocupação são indicadas desde logo para harmonizar as edificações e construções com seus aspectos e características principais.

A Lei Federal nº 6.513/1977 foi editada sob a égide do regime constitucional revogado pela Constituição Federal de 1988. Não obstante, o referido diploma legal foi recepcionado pela vigente ordem constitucional, pois assume nítidas características de normas gerais sobre a criação de áreas e locais de interesse turístico.

Como se sabe, o art. 24, incisos I, VI, e VII e VIII, da Constituição da República atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, direito urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Seguindo o modelo de repartição de competência legislativa traçado pelo art. 24, §§ 1º a 3º, da Constituição, compete à União dispor sobre normas gerais relativas às matérias mencionadas, aos Estados e ao Distrito Federal, dispor de forma supletiva ou suplementar sobre tais matérias, dependendo da existência de lei nacional.

Logo, é possível aos Estados e a Distrito Federal exercer, com relação à Lei Federal nº 6.513/1977, norma geral, competência suplementar; competência que a lei federal preferiu deixar expressa em seu art. 21.

O Estado do Paraná editou, com fundamento no diploma legal em comento, a Lei Estadual nº 7.389/1980, posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 12.243/1998. Posteriormente, editou a Lei Estadual nº 16.037/2009.

7.1.3.2 Lei Estadual nº 7.389/1980

O Estado do Paraná aprovou a Lei Estadual nº 7.389/1980 que declarou como áreas especiais de interesse turístico e locais de interesse turístico, para os fins do disposto na Lei Federal nº 6.513/1977, áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá.

A referida lei considerou as localidades que apresentam condições climáticas especiais, as paisagens notáveis, as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas, de lazer, de pesca artesanal e de artesanato regional típico, as áreas lindeiras à orla marítima que compreendem a faixa de terra que se estende até 2.000m (dois mil metros), medidos horizontalmente, bem como a faixa que se estende até 400m (quatrocentos metros) em torno das baías, estuários de rios e canais do litoral do Estado, que serão estabelecidas a partir da linha do preamar médio de 1831, as reservas e estações ecológicas, as áreas destinadas a proteção dos recursos naturais, as fontes hidrominerais, os locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico, os locais onde ocorram manifestações culturais ou etnológica e os bens que tipificam locais como áreas especiais de interesse turístico (Lei Estadual nº 7.389/80, art. 1º e parágrafo único).

O art. 2º da lei em tela dispunha que o Poder Executivo editaria regulamento especificando as condições para o aproveitamento das áreas e locais mencionadas no parágrafo anterior, bem como para parcelamento das áreas declaradas como de interesse e proteção especial.

O regulamento deveria observar as seguintes regras:

i) obrigatoriedade dos projetos de edificações se aterem à topografia local, não se permitindo movimentos de terra - cortes e aterros - que possam alterar predatoriamente as formas dos acidentes naturais da região;

ii) proibição de edificações nas pontas e pontais do litoral, estuários dos rios, áreas de mangues e numa faixa de 200m (duzentos metros) em torno das áreas lagunares e restingas;

iii) fixação de normas e padrões técnicos para as edificações, visando a preservação das condições adequadas à aeração, iluminação e insolação naturais dos logradouros e espaços de uso coletivo, público e particular;

iv) proibição de edificações em encostas que tenham inclinação superior a 20% (vinte por cento);

v) proibição de edificar qualquer tipo de construção antes de 80m (oitenta metros), contados perpendicularmente a partir da linha do preamar médio de 1831;

vi) imposição de normas técnicas para as unidades de tratamento e descarga de esgoto sanitário, de águas servidas e deposição de lixo e detritos, principalmente no que respeita aos conjuntos hoteleiros e residenciais, devendo ser de exclusiva responsabilidade do empresário a construção desses equipamentos;

vii) fixação de normas técnicas para a captação e tratamento da água necessária ao abastecimento das edificações, tanto no que tange ao represamento dos mananciais, quanto à construção de obras de arte de vulto, inseridas na paisagem a preservar;

viii) fixação de normas para a preservação da flora natural através da preservação das espécies existentes e do estabelecimento de mecanismos de estímulo para a reconstituição florística nativa da região;

ix) definição de um sistema de circulação para as faixas litorâneas referidas nesta lei, que assegure o domínio predominante dos pedestres junto à orla, obedecendo basicamente dois preceitos: provimento de

áreas para estacionamento de veículos e impedimento de vias de tráfego rápido nesses locais;

x) preservação das florestas e de quaisquer formas de vegetação natural, dos estuários de rios, áreas lagunares e restingas, bem como da fauna existente;

xi) preservação de edificações e sítios de valor histórico, artístico e arqueológico;

xii) estímulo e assistência às atividades regionais típicas, em especial as ligadas à pesca, turismo e artesanato;

xiii) adoção de normas e padrões que disciplinem o processo de parcelamento do solo urbano através de lei de loteamentos;

xiv) adoção de normas e padrões técnicos que disciplinem o processo de uso e ocupação do solo urbano através das leis de zoneamento e de edificações;

xv) obrigatoriedade dos projetos de edificações preverem áreas internas próprias para estacionamento de veículos, de modo a contemplar, no mínimo, uma vaga por unidade habitacional (Lei Estadual nº 7.389/80, art. 2º, alíneas a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, l, m, n, o e p).

A inobservância das normas previstas no regulamento sujeitava o infrator às seguintes penalidades: advertência, com prazo de 60 (sessenta) dias para regularização, multa, se a regularização não for concluída no prazo concedido na advertência, embargo de obra e demolição da construção (Lei Estadual nº 7.389/80, art. 2º, parágrafo único).

Cabia à Secretaria de Estado do Planejamento, através da Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná – FAMEPAR, o exame e anuência prévia para aprovação pelos municípios dos projetos de parcelamento do solo urbano nas áreas declaradas como de interesse e proteção especial.

A Lei Estadual nº 7.389/1980 foi revogada pela Lei Estadual nº 12.243/1998.

7.1.3.3 Lei Estadual nº 12.243/1998

A Lei Estadual nº 12.243/1998 revogou a Lei Estadual nº 7.389/1980, mantendo praticamente a mesma redação e, principalmente, a principiologia da norma revogada ao declarar determinados espaços como áreas especiais de interesse turístico que devem ser preservadas e valorizadas no sentido cultural e natural por meio de um plano e projeto regionais de desenvolvimento turístico.

Há pequenas, mas significativas mudanças na lei em comento, dentre as quais é possível destacar: a lei manteve as mesmas áreas da lei anterior, mas inclui o Município de Pontal do Paraná criado pela Lei Estadual nº 11.252/1995, fruto do desmembramento do Município de Paranaguá (art. 1º, *caput*); inclui as áreas onde há *habitats* de espécies ameaçadas de extinção (art. 1º, alínea j); condiciona à análise prévia a edificação de qualquer tipo a ser construída nas pontas e pontais do litoral, estuários dos rios, áreas de mangues, bem como nas faixas em torno das áreas lagunares e restingas e antes de 80m (oitenta metros), contados perpendicularmente a partir da linha do preamar médio de 1831 (art. 2º, alíneas b e e), majora a penalidade de multa (art. 2º, § 2º, II), exige que as normas regulamentadoras sejam definidas em comum acordo entre o Estado e os Municípios e, após, que as normas urbanísticas seja internalizadas nos Planos Diretores dos entes municipais (art. 2º, § 1º c. c. art. 3º, § 1º), e, por fim, atribui competência ao Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral do Paraná para emitir diretrizes e exames de projetos urbanísticos para fins de anuência prévia (art. 3º, *caput*).

Ainda ao tempo da revogada Lei Estadual nº 7.380/1980 foi editado o Regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico consubstanciado no Decreto Estadual nº 2.722/1984.

7.1.3.4 Decreto Estadual nº 2.722/1984

O Decreto Estadual nº 2.722/1984 aprovou o regulamento que especifica e definiu as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico de que tratava o art. 1º da Lei Estadual nº 7.389/1980, expressamente revogada pela superveniente Lei Estadual nº 12.243/1998. Tal fato pode ensejar o seguinte questionamento: se a lei regulamentada foi revogada, o decreto que a regulamentava também o foi?

A resposta a esta indagação ganha relevo na medida em que decretos estaduais posteriores fazem remissão ao Decreto Estadual nº 2.722/1984, bem como o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral do Paraná, até a presente data, exige para a anuência prévia o cumprimento das normas prevista no citado decreto.

A título ilustrativo é possível citar o Decreto Estadual nº 10.855/2014 e o Decreto Estadual nº 10.856/2014:

Decreto Estadual nº 10.855/2014

Art. 3.º Aplicar-se-ão, além do disposto no Regulamento ora aprovado, as regulamentações específicas estabelecidas pelo Decreto Estadual 2722/84, no que couber, e das Unidades de Conservação e demais áreas especialmente protegidas, sem prejuízo da observância de outros diplomas legais pertinentes.

Decreto Estadual nº 10.856/2014

Art. 3.º Aplicar-se-ão, além do disposto no Regulamento ora aprovado, as regulamentações específicas estabelecidas pelo Decreto Estadual 2722/84, no que couber, e das Unidades de Conservação e demais áreas especialmente protegidas, sem prejuízo da observância de outros diplomas legais pertinentes.

Pois bem. Em linhas gerais, a revogação de um regulamento dependerá dos termos da lei que revogou o diploma legal anterior.

Não há revogação tácita automática das normas regulamentares - atos de natureza secundária - pelo simples fato de a norma regulamentada - ato de natureza primária - ter deixado de vigorar. Nessas situações seria necessário perquirir se existe lei superveniente e se ela trata, sem inovações relevantes, da mesma matéria do diploma legal revogado; hipótese na qual estariam preservados os atos regulamentares.

Nessa mesma linha, acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, cuja ementa é transcrita a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CAUTELAR. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. DESLIGAMENTO DO CURSO DE TÉCNICO EM SEGURANÇA PÚBLICA. RECEPÇÃO DO DECRETO nº 19.931/69. COMPORTAMENTO INSUFICIENTE. LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO.

- O desligamento do curso técnico em segurança pública CTSP, após constatação de comportamento considerado insuficiente, para o militar, encontra guarida no artigo 53, b, nº 4, do Regulamento de Preceitos Comuns para o Ensino na Brigada Militar (Decreto nº 19.931/69).*
- A revogação da Lei Estadual nº 1.753/52 pelas Leis nº 6.195/71, 7.138/78 e 10.992/97 (atual Estatuto da Brigada Militar, com as alterações dadas pela Lei 11.832/02) não implica a revogação tácita do Decreto regulamentador nº 19.931/69, porque a legislação superveniente trata da mesma matéria desse diploma. Precedente da Corte Especial.*
- O Regulamento de Preceitos Comuns para o Ensino na Brigada Militar (Decreto nº 19.931/69) disciplina o ensino da Brigada Militar, determinando que o servidor militar permaneça no comportamento bom durante o curso, sob pena de cancelamento de sua matrícula.*

NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO (TJPR, 2009).

O Tribunal de Justiça paranaense apreciou essa controvérsia e concluiu que “não se afigura correta a conclusão de que o Decreto Estadual nº 2.722/1984 foi tacitamente revogado pelo fato de a Lei Estadual por ele regulamentada, nº 7.389/1980, ter sido revogada pela Lei Estadual nº 12.243/1998” (TJPR, 2013). Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP). EDIFICAÇÃO. LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA (DE LOCALIZAÇÃO). MANIFESTAÇÃO CONTRÁRIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO LITORAL PARANAENSE (COLIT) COM BASE NO DECRETO Nº 2.722/1984, QUE REGULAMENTOU A LEI ESTADUAL Nº 7.389/1980. ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (INTERESSE TURÍSTICO). REVOGAÇÃO TÁCITA. INOCORRÊNCIA. LEI ESTADUAL POSTERIOR, DE Nº 12.243/1998, QUE APENAS AMPLIOU O ALCANCE DA MENCIONADA LEI ANTERIOR REGULAMENTADA E REVOGADA. SUBSISTÊNCIA DO REFERIDO DECRETO, RECEPCIONADO QUE FOI PELA LEI NOVA. ALVARÁ MUNICIPAL AUTORIZANDO A CONSTRUÇÃO. ALEGADA PREVALÊNCIA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE O MEIO AMBIENTE, CABENDO À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL APENAS NORMATIZAR CIRCUNSTÂNCIAS REMANESCENTES. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, EM CASOS ASSEMELHADOS, PROCLAMANDO A LEGITIMIDADE DA NORMATIZAÇÃO ESTADUAL DE REGÊNCIA. INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE DIREITO ADQUIRIDO PELO FATO DE NO LOCAL EXISTIREM OUTRAS EDIFICAÇÕES. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(1) A lei nova não revoga decreto, salvo se com ela for incompatível; do contrário, considera-se recepcionado.

(2) “A teor do disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as

referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes” (STJ, 1.ª Seção, Ação Rescisória nº 756/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 27.02.2008).

(3) Nas palavras de Adroaldo Mesquita da Costa, “os abusos e as violações das leis devem ser coibidos e nunca imitados. Não se deve julgar de acordo com os exemplos e, sim, de acordo com as leis, non exemplis sed legibus est judicandum” (RDA 78/304). Por isso que o Superior Tribunal de Justiça vem, reiteradamente, decidindo que “Esta Corte é pacífica no sentido de que não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. De fato, ‘décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente’. Precedente” (STJ, 2.ª Turma, REsp. nº 1.222.723/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 08.11.2011).

Válido mencionar, ainda, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei Estadual nº 12.243/1998 recepcionou o anterior regulamento, isto é, o Decreto Estadual nº 2.722/1984 (STJ, 2002). Oportuna a transcrição da ementa e de trecho do citado julgado:

ADMINISTRATIVO – INTERTEMPORAL – LEI NOVA - REGULAMENTO – RECEPÇÃO.

- A revogação expressa de uma lei nova, nem sempre acarreta a derrogação do regulamento. Se os dispositivos do regulamento são compatíveis com os novos preceitos, o regulamento é recebido pelo diploma superveniente.

[...]

O Decreto n.º 2.722/84 (fls. 101), aprovou 'o Regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico, de que trata o artigo 1º da Lei Estadual nº 7.389, de 12 de novembro de 1980.'. A Lei nº 12.243/98 (fls. 97/100), em seu artigo 5º, revogou expressamente a Lei nº 7.389/80, entretanto, reproduziu o artigo 1º desta lei, e acrescentou-lhe, apenas, a alínea 'j', considerando, também, como Zona de Proteção Ambiental 'os habitats de espécies ameaçados de extinção.'.

Ora, cumpre esclarecer que quando a lei superveniente trata da matéria disciplinada pelo diploma legal revogado, sem inovações relevantes, preserva-se o decreto, norma administrativa, que fora editado com a finalidade de operar sua regulamentação. Nesse passo, não merece reparo o posicionamento do Tribunal a quo. Entendimento aliás, que deflui das lições do sempre lembrado administrativista Hely Lopes Meirelles:

'Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere. Questiona-se se esse decreto continua em vigor quando a lei regulamentada é revogada e substituída por outra. Entendemos que sim, desde que a nova lei contenha a mesma matéria regulamentada'.

Em verdade, a Lei nova recepcionou o anterior regulamento.

De fato, as referidas leis, revogadora e revogada guardam estrita pertinência. A lei nova – revogadora - apenas ampliou a anterior – revogada - sem nada suprimir. Por isso, a Lei Estadual nº 12.243/1998, apesar de ter revogado a anterior, a Lei Estadual nº 7.389/1980, continua a ser o fundamento de validade para o Decreto Estadual nº 2.722/1984 que, quando do advento da lei nova, não foi revogado.

Atualmente, o Decreto Estadual nº 2.722/1984 é aplicável apenas de forma subsidiária ao Decreto Estadual nº 10.855/2014, que estabelece o zoneamento, uso e ocupação do solo para o Município de Guaratuba, e ao Decreto Estadual nº 10.856/2014, que estabelece o zoneamento, uso e ocupação do solo para o Município de Matinhos.

Em outras palavras: aplicar-se-á o Decreto Estadual nº 2.722/1984 às hipóteses regidas pelos Decretos Estaduais nº 10.855/2014 e nº 10.856/2014 apenas em caso de omissão, lacunas destes atos normativos e, ainda assim, se não os contrariar.

Por outro lado, não se aplica o Decreto Estadual nº 2.722/1984 aos territórios rural e urbano do Município de Pontal do Paraná em razão do disposto no art. 4º do Decreto Estadual nº 5.980/2017.¹

Em todas as demais hipóteses, o Decreto Estadual nº 2.722/1984 permanece hígido.

Como se viu, o referido decreto regulamentou a proteção das áreas definidas na Lei Estadual nº 7.389/80, definindo e especificando as condições para a ocupação do solo nas áreas especiais de interesse turístico. Este decreto estabeleceu também zoneamento e parâmetros de ocupação do solo para as áreas urbanas que especifica.

Em linhas gerais, o regulamento em comento protegeu as faixas de terreno ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água com medidas variáveis de acordo com as larguras das margens dos rios; os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, inclusive as faixas de 50m (cinquenta metros) de largura contados horizontalmente a partir dos seus sopés; as áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo do preamar e as ilhas fluviais costeiras e as do

¹ Art. 4.º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o Decreto nº 2.722, de 14 de março de 1984 e Decreto nº 5.040 de 11 de maio de 1989, nas disposições aplicáveis aos territórios rural e urbano do município de Pontal do Paraná.

interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros; as pontas e os pontais.

O Decreto Estadual nº 2.722/1984 instituiu a concepção de áreas e locais de maior e menor restrição.

Considerou áreas e locais de maior restrição a faixa de terreno lindeira à orla marítima e a linha de contorno das baías, que se estende até 80 (oitenta metros), medidos horizontalmente em sentido contrário do mar, a partir da linha do preamar médio do ano de 1831; as faixas de terreno ao longo dos rios ou qualquer outro curso d'água nas larguras especificadas; os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, com altura superior a 20 m (vinte metros), medidos a partir do nível máximo do preamar; as faixas de 50 m (cinquenta metros), contados horizontalmente a partir dos sopés dos terrenos montanhosos ou elevações isoladas da planície costeira; as áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo do preamar; as ilhas fluviais, costeiras e as do interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros; as áreas onde a declividade natural for superior a 20%; as pontas e pontais; as faixas de 200 m (duzentos metros) em torno das áreas lagunares e restingas; os conjuntos de valor histórico, arquitetônico, artístico e etnológico; os sítios de valor arqueológico ou pré-histórico, em especial os sambaquis e os complexos zoo-botânicos representativos inalterados da orla marítima.

Nessas áreas, proibiu o desmatamento, a remoção da cobertura vegetal autóctone e a movimentação de terras, a ampliação de serviços, obras e edificações já existentes e o impedimento a qualquer título do acesso de público às faixas de praia.

Classificou como áreas e locais de menor restrição todos os protegidos pelo regulamento, salvo aqueles classificados como de maior restrição.

O regulamento não disciplinou o uso e ocupação das áreas urbanas da sede do Município de Paranaguá, considerado como de porte médio, exceto em relação às áreas de mangue e à faixa de 2.000 m (dois mil metros) lindeira a orla.

O Decreto Estadual nº 2.722/1984 estabeleceu, ainda, a necessidade de se instituir um órgão de deliberação colegiada, com participação dos representantes do Estado, dos Municípios e de membros da comunidade (art. 10, Parágrafo Único). O principal objetivo de tal órgão seria exercer a coordenação e o controle do processo de uso e ocupação do solo nessa região.

Em seguida, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) foi criado pelo Decreto Estadual nº 4.605/1984 com a específica função de assessorar o Estado na aplicação da normativa sobre uso e ocupação do solo prevista no Decreto nº 2.722/1984.

7.1.3.5 Decreto Estadual n. 2.722/1884 e Decretos estaduais que ratificam leis municipais

Como se viu, o Estado do Paraná editou, com fundamento na Lei Federal nº 6.513/1977, a Lei Estadual nº 7.389/1980, posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 12.243/1998.

Prevê o art. 2º da Lei Estadual nº 12.243/1998 que o Poder Executivo editará regulamento especificando as condições para o aproveitamento das áreas e locais mencionadas no parágrafo anterior, bem como para parcelamento das áreas declaradas como de interesse e proteção especial.

Ainda ao tempo da revogada Lei Estadual nº 7.380/1980 foi editado o Regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico consubstanciado no Decreto Estadual nº 2.722/1984 que, mesmo derogado por outros atos normativos, ainda está vigente.

Atualmente, o Decreto Estadual nº 2.722/1984 é aplicável apenas de forma subsidiária ao Decreto Estadual nº 10.855/2014, que estabelece o zoneamento, uso e ocupação do solo para o Município de Guaratuba, e ao Decreto Estadual nº 10.856/2014, que estabelece o zoneamento, uso e ocupação do solo para o Município de Matinhos.

Em outras palavras: aplicar-se-á o Decreto Estadual nº 2.722/194 às hipóteses regidas pelos Decretos Estaduais nº 10.855/2014 e nº 10.856/2014 apenas em caso de omissão, lacunas destes atos normativos e, ainda assim, se não os contrariar.

Repise-se que, não se aplica o Decreto Estadual nº 2.722/1984 aos territórios rural e urbano do Município de Pontal do Paraná em razão do disposto no art. 4º do Decreto Estadual nº 5.980/2017.

Note que os Decretos Estaduais 10.855/2014, 10.856/2014 e 5.980/2017 foram editados após a aprovação dos Planos Diretores dos Municípios de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná pelo COLIT. Os citados decretos, em especial os dois primeiros, transcrevem leis aprovadas por tais municípios.

Com todas as vênias, a “consolidação” ou “ratificação” das leis municipais por meio de tais decretos é desnecessária, pois bastaria editar ato derogando o Decreto nº 2.722/1984 ou afirmando que este é inaplicável na área de abrangência daqueles municípios, motivo pelo, com fundamento na segurança jurídica e na certeza que o direito deve ter, recomenda-se que os Decretos Estaduais 10.855/2014, 10.856/2014 e 5.980/2017 sejam revogados. Todavia devem constar do ato normativo revogador a inaplicabilidade do Decreto Estadual nº 2.722/1984 nos Municípios de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná.

De qualquer sorte, a revogação de tais decretos, como sugerido, não implicaria na restauração da norma derogada anteriormente, ou seja, do Decreto nº 2.722/1984, nem de seus efeitos, pois, salvo disposição em contrário, a norma revogada não se restaura por ter a norma revogadora perdido a sua vigência. No ordenamento jurídico brasileiro, a repristinação só é admitida se for expressa.

7.1.3.6 Eventual alteração dos parâmetros fixados no Decreto nº 2.722/1984

Observe-se que os índices urbanísticos constituem os instrumentos normativos com que se definem os modelos de assentamento urbano, em função da densidade populacional e edílicia desejável para determinada zona ou área.

Trata-se de verdadeira limitação urbanística ao direito de construir, na qual, cabe ao Poder Público estabelecer as regras que deverão regular o uso da propriedade, tais como, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, gabarito etc.

A limitação, típico instituto do Direito Administrativo, revela-se como uma imposição geral e abstrata, pela qual o Poder Público restringe a proprietários indeterminados obrigações de fazer ou de não fazer, a fim de que a propriedade atenda a sua função social.

Por se tratar de restrição a um direito fundamental (propriedade – art. 5, XXII, CRFB/88) imprescindível que a sua fonte seja a lei, não podendo ser criada de forma primária através de ato normativo secundário.

Não se desconhece que, ao tempo da edição do mencionado regulamento, a utilização do decreto para este fim em razão da autorização legislativa era prática usual e, acima de tudo, regular, razão pela qual permanece hígido no ordenamento jurídico.

Contudo, definido o zoneamento como limitação administrativa, dele decorre, como primeira consequência, a necessidade de que, atualmente, seja imposto por normas genéricas e abstratas por meio de lei em sentido formal.

Significa dizer: na hipótese de alteração dos parâmetros estabelecidos no Decreto Estadual nº 2.722/1984, recomenda-se que seja realizada por lei.

Sobre Direito Urbanístico, a Constituição vigente estabelece, de forma resumida, que cabe à União legislar sobre normas gerais (CF, art. IX, XX, XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI, IX; art. 24, I, IV, VII, VIII; art. 43; art. 48, IV, art. 174; art. 178) e os Municípios a elaboração de normas específicas (art. 30, II, IV, VIII, IX e art. 182 e §§). Os Estados têm competência concorrente com a União (CF, art., 24, I).

Em síntese: os Estados-membros podem e devem legislar em matéria de direito urbanístico para atender as suas peculiaridades regionais.

O objetivo de eventual planejamento estadual de desenvolvimento urbano funda-se na realização de propósitos gerais ou microrregionais fixados por um conjunto de diretrizes e ações interurbanas que encaminhem a uma ordenação da rede urbana no território do Estado ou da microrregião previamente delimitada o planejamento.

A ordenação do território pelos Estados pode ser promovida por meio de plano geral da ordenação do território, plano urbanístico microrregional ou planos urbanísticos especiais ou setoriais.

As normas a serem editadas pelo Estado-membro deverão ser gerais, em forma de diretrizes, e terem o especial cuidado de não tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.

Nessa ordem de ideias, o Estado do Paraná estaria autorizado a editar normas que estabelecessem diretrizes de uso, ocupação e parcelamento do solo que deveriam ser observadas por todos os municípios do litoral.

7.1.3.7 Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense – COLIT

O Estado do Paraná foi pioneiro ao instituir um órgão colegiado para a gestão do uso do solo.

Como se viu, o Parágrafo Único do art. 10, do Decreto nº 2722/1984 estabeleceu que Estado e municípios deveriam assegurar a implementação das normas de uso e ocupação do solo e proteção ambiental e a necessidade de criação, como principal instrumento, de um órgão de deliberação colegiada, em que participassem representantes do Estado, dos municípios e da comunidade interessada nas questões econômicas, sociais e ambientais, para coordenar e controlar o processo de uso e ocupação do solo na região.

Nesse contexto, foi editado o Decreto Estadual nº 4605, de 26 de dezembro de 1984, instituiu, no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, de que trata o parágrafo único do art. 10 do Decreto Estadual 2722/84, para assessorar a Administração Pública

Estadual na aplicação das normas que dispõe sobre o disciplinamento da ocupação do solo nas Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico do Litoral Paranaense e na solução de problemas a eles afetados, de acordo com a legislação que regula o assunto.

Naquele momento, o Conselho do Litoral contava com uma Secretaria Executiva composta por 20 membros, sendo 6 (seis) secretários de Estado, cuja presidência era do Secretário de Estado do Planejamento, 6 (seis) prefeitos dos municípios litorâneos² como membros natos e 8 (oito) membros efetivos com mandato de 3 (três) anos. Os membros efetivos são compostos por representantes das categorias patronais, dos trabalhadores, da Associação de Defesa e Educação Ambiental do Estado do Paraná, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 7^a Região, das Associações Comerciais Industriais da região litorânea e das Associações Comunitárias de Matinhos, Guaratuba e Paranaguá.

Naquela oportunidade, o Conselho tinha como uma das suas atribuições o assessoramento da Administração Estadual no desenvolvimento do litoral paranaense, assim como no cumprimento dos princípios legais referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo, à prevenção e controle da poluição, à gestão dos recursos naturais, à proteção das áreas e locais de interesse e proteção especial, do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico ou pré-histórico, e outros de interesse regional, definidos em Lei Federal, Estadual ou Municipal (art. 4º, I, do Decreto Estadual nº 4605/1984).

Outra importante competência do Conselho era a de conceder anuência prévia, através de sua Secretaria Executiva, aos processos de edificações com 03 (três) ou mais pavimentos, quando situados nas áreas e locais de menor restrição e de maior

² O Município de Pontal do Paraná ainda não havia sido criado e sua área integrava o Município de Paranaguá.

restrição definidas no Regulamento aprovado pelo Decreto n° 2722/84 (art. 4°, VI, do Decreto Estadual n° 4605/1984).

Sofreu com o passar do tempo alterações na composição de sua Secretaria Executiva e nas suas atribuições e está atualmente disciplinado pelo Decreto n° 7948/2017.

A atual composição da Secretaria Executiva do Conselho do Litoral, prevista no art. 1° do Decreto n° 7948/2017, é a seguinte:

I - o Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como Presidente;

II - o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano;

III - o Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;

IV - o Secretário de Estado do Esporte e do Turismo;

V - o Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística;

VI - o Secretário de Estado da Cultura;

VII - o Secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento;

VIII - o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;

IX - o Procurador Geral do Estado;

X - o Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina;

XI - o Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná;

XII - o Diretor-Presidente do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná;

XIII - o Diretor-Presidente do Instituto das Águas do Paraná;

XIV - o Prefeito do município de Antonina;

XV - o Prefeito do município de Guaraqueçaba;

XVI - o Prefeito do município de Guaratuba;

XVII - o Prefeito do município de Matinhos;

XVIII - o Prefeito do município de Morretes;

XIX - o Prefeito do município de Paranaguá;

XX - o Prefeito do município de Pontal do Paraná;

XXI - um representante da Universidade Federal do Paraná do campus do Litoral e um representante do Centro de Estudos do Mar;

XXII - um representante da Universidade Católica do Paraná do campus do Litoral;

XXIII - um representante do Conselho de Engenharia e Agronomia do Paraná;

XIV - um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná;

XXV - um representante do Conselho Regional de Biologia do Paraná;

XXVI - um representante das Associações Comerciais do Litoral;

XXVII - um representante das Associações de Pescadores do Litoral;

XXVIII - um representante da Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná – ADETUR;

XXIX - três representantes de entidades ambientalistas do Paraná que atuem no litoral paranaense;

XXX - um representante da Federação das indústrias do Estado do Paraná - FIEP;

XXXI - um representante da Federação da Agricultura do Estado do Paraná - FAEP;

XXXII - um representante do Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e afins do Estado do Paraná – SINDI/SEAB.

Como se vê, atualmente o COLIT é constituído por 34 (trinta e quatro) membros, sendo 20 (vinte) natos e quatorze (14) efetivos, além de três observadores, sem direito a voto.

E essas são as suas hodiernas atribuições:

I - Assessorar a Administração Estadual no desenvolvimento do litoral paranaense, assim como no cumprimento dos princípios legais referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo, a prevenção e controle da poluição, a gestão dos recursos naturais, a proteção das Áreas e Locais declarados de Interesse e Proteção Especial, o patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico ou pré-histórico e outros de interesse regional, definidos em Leis Federal, Estadual e Municipal;

II - colaborar, junto aos poderes públicos, no desenvolvimento dos atos legislativos e regulamentares concernentes à Região Litorânea do Estado, bem como promover o estudo de problemas específicos relacionados ao desenvolvimento do Litoral Paranaense;

III - promover modificações e aperfeiçoamento da legislação de acordo com estudos realizados por sua Secretaria Executiva ou outros órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado;

IV - cooperar tecnicamente com os municípios da região na elaboração de planos, estudos e projetos voltados ao desenvolvimento urbano, à modernização administrativa e outros vinculados a seus objetivos;

V - conceder anuência aos procedimentos de licenciamento ambiental e autorização florestal, encaminhados pelo órgão ambiental;

VI - conceder anuência prévia, através de sua Secretária Executiva, aos procedimentos administrativos de edificações com três ou mais pavimentos, quando situados nas áreas de menor restrição e quaisquer edificações nas áreas de maior restrição definidas no Regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.722, de 14 de março de 1984 e alterações posteriores e Planos Diretores Municipais homologados pelo Conselho;

VII - fiscalizar, por sua Secretaria Executiva, e com o apoio dos órgãos e instituições que o compõem, o cumprimento das disposições legais e das políticas pertinentes ao uso do litoral paranaense.

O Decreto nº 7948/2017 aprovou o novo Regimento Interno do Conselho do Litoral, posteriormente alterado pelo Decreto nº 8.170/2017. Há um dispositivo no novo Regimento Interno que é objeto de acaloradas críticas, a saber: o presidente do Conselho, o Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, em situações de emergência, utilidade pública e/ou estado de calamidade pública, poderá tomar decisões *ad referendum* do Conselho Pleno, na forma do inciso VIII do art. 2º do Decreto Estadual nº 7.948/17 devendo o procedimento ser inserido na pauta da primeira reunião subsequente para apreciação (Regimento Interno do Colit, art. 14, inciso XI).

Para a caracterização das situações acima descritas deverão ser apresentados os Decretos expedidos pelo Poder Público Municipal e Estadual, ou o laudo emitido pela Defesa Civil, caracterizando a emergencial idade, utilidade pública e/ou estado de calamidade pública (Decreto Estadual nº 7.948/17, art. 2º, VIII, a, com a redação dada pelo art. 1º, do Decreto 8170 de 01/11/2017).

A crítica consiste no fato de que utilidade pública não seria uma situação emergente a justificar a decisão *ad referendum*, o que descaracteriza a função e a própria razão de ser do colegiado do Conselho Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense.

De qualquer sorte as ações do Conselho do Litoral foram incisivas na determinação da volumetria edificada e da manutenção da qualidade das faixas de praias no tocante à insolação e ventilação (LEAL, 2000, p. 84).

O Conselho do Litoral possui nítido caráter democrático na sua composição e a abrangência de suas ações que foram decisivas na preservação e valorização do patrimônio natural do Litoral do Paraná.

Não obstante, é fato público e notório que os limites construtivos previstos no Decreto nº 2722/84, cuja defesa compete ao Conselho, nem sempre foram e são obedecidos, muitas vezes, principalmente no passado, com o aval dos próprios Municípios que concederam licenças para construir.

O descumprimento de uma norma pode ter várias razões: seu descompasso com a realidade dos fatos, sua dificuldade de cumprimento, fiscalização inadequada, recalcitrância dos obrigados em cumpri-la, órgãos técnicos incapazes de atendê-la, etc. Não se pode descartar, ainda, o somatório de algumas ou até mesmo de todas as circunstâncias mencionadas.

Como se verificará de forma mais detida nos tópicos seguintes, ao que tudo indica, um dos motivos dos descumprimentos teria sido a existência de conflito entre a norma estadual e as normas editadas pelos Municípios. Certamente não foi o único, mas não há como negar que este fato contribuiu de forma decisiva para o descumprimento da legislação até mesmo por ausência de segurança jurídica.

Não obstante sua inegável importância, as atribuições do Conselho do Litoral e sua natureza jurídica - órgão público - não foram suficientes para solucionar tais conflitos.

Importante observar, ainda, o número expressivo de representantes do Estado³ quando comparado com os representantes dos Municípios (1 representante de cada), o que pode gerar uma desaconselhável hegemonia na tomada das decisões.

A Secretaria Executiva deveria ter um número menor de membros. E a sociedade, com uma grande representação na composição do Conselho do Litoral, deveria integrar um conselho consultivo onde discussões e reflexões sobre a ocupação do solo no território litorâneo deveriam ser realizadas. As definições acerca das políticas públicas para o litoral deveriam competir à Secretaria Executiva.

Ressalte-se que o Conselho do Litoral é órgão público e não é dotado de personalidade jurídica própria.

Ora, as nobres atribuições do Conselho exigem maior autonomia, administrativa e econômica.

Somente com maior autonomia, o Conselho do Litoral conseguiria exercer sua principal função que é a de ordenar o uso e ocupação do solo nesta região visando a preservação dos recursos culturais e naturais.

7.1.3.8 Lei Estadual nº 16.037/2009

A Ilha do Mel é um ponto turístico de muita importância no Estado do Paraná. A citada ilha é um patrimônio da União, nos termos do inciso IV do artigo 20 da Constituição Federal, e está vinculada aos poderes de gerenciamento do governo do Estado do Paraná, por meio de Contrato de Cessão, sob regime de aforamento, nos termos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 160, de 15 de abril de 1982, e constitui região de especial interesse ambiental e turístico do Estado do Paraná, por força da Lei Estadual nº 16.037/2009.

³ 14 representantes quando computado o representante da ADETUR.

A referida lei estadual determina que cabe ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP exercer a polícia administrativa ambiental, em todo o território da Ilha do Mel, e a gestão das áreas cedidas pela União ao Estado do Paraná, implementando as medidas de controle de acesso das pessoas e de fiscalização, no atendimento das disposições da presente lei e das demais normas de preservação, conservação e proteção ambiental.

O ato normativo em comento instituiu o zoneamento ambiental do uso do solo na Ilha do Mel, composto por nove zonas a seguir descritas: AEE - Área da Estação Ecológica, abrangendo toda a planície norte da ilha até o limite das vilas de Nova Brasília e da Fortaleza, instituída pelo Decreto Estadual nº 5454, de 21/09/82, cujos objetivos estão definidos no artigo 9º da Lei Federal nº 9985, de 18/07/00; APE - Área do Parque Estadual, que compreende a porção sul da ilha, entre os limites das vilas de Encantadas e Farol, correspondendo a uma área de 337,87ha, instituída pelo Decreto Estadual nº 5506, de 22/03/02, cujos objetivos estão definidos no artigo 11 da Lei Federal nº 9985, de 18/07/00; AC - Área de Costa, compreende uma faixa que contorna a ilha desde a praia até 300m (trezentos metros) mar adentro, a área denominada Saco do Limoeiro e a área do istmo; AOPT - Área de Ocupação de População Tradicional Local, correspondente a uma área de aproximadamente 1,6 hectares, situada na vila da Ponta Oeste; AR - Área de Reversão, correspondente à área ocupada na Praia Grande; ACA - Área de Controle Ambiental, que compreende as porções de terra que fazem divisa entre as unidades de conservação (Estação Ecológica e Parque Estadual) e as demais Áreas; as faixas de preservação permanente ao longo das margens dos rios nas respectivas vilas; a área assoreada na vila do Farol e o morro do Farol das Conchas; AVL - Área de Vilas, abrangendo as áreas ocupadas de Fortaleza, Nova Brasília, Farol e Encantadas, numa extensão de 58,17 hectares; AV - Área Verde, que engloba todas as áreas de uso público localizadas em quaisquer das vilas da Ilha do Mel, tais como: largos, praças e todas as porções de terra que não configurem ocupações, do que estão excetuadas as trilhas, conforme apresentado no

mapa de zoneamento e AP - Área de Praia, faixa de areia de todas as praias da Ilha do Mel.

O zoneamento da Ilha do Mel possui basicamente duas áreas destinadas para unidades de conservação, áreas onde foram proibidas quaisquer construções (Área de Costa, Área de Controle Ambiental e Área da Praia), áreas onde as construções anteriores à edição da lei estadual são permitidas (Área de Ocupação de População Tradicional Local e Área de Reversão), uma área destinada à ocupação (Área das Vilas) e uma área verde.

A detida leitura do ato normativo estadual revela a nítida preocupação com a preservação da paisagem, da fauna e da flora da Ilha do Mel.

Ademais, a lei estadual proibiu qualquer modalidade de parcelamento do solo da Ilha do Mel e até mesmo o desmembramento ou divisão dos lotes existentes, salvo os casos de utilidade pública observando sempre o limite desta lei.

As obras realizadas na Ilha do Mel serão identificadas como construção, reconstrução, reforma, ampliação e demolição, de iniciativa pública ou privada, podendo somente ser executadas após concessão de autorização ou licença ambiental pelo Instituto Ambiental do Paraná e emissão de alvará pelo município de Paranaguá. As obras em imóveis cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União ainda deverão ter anuência da Gerência do Patrimônio da União no Estado do Paraná.

Sem o prévio consentimento do Instituto Ambiental do Paraná - IAP, é vedada qualquer alteração no projeto arquitetônico apresentado para concessão do licenciamento ambiental e/ou autorização ambiental para execução de obra, especialmente dos elementos essenciais da construção, sob pena de embargo da obra e demolição dos elementos não aprovados, além de outras penalidades previstas na legislação específica.

A taxa de ocupação, correspondente ao percentual máximo de área do terreno destinada para construções na planta baixa, é de 38% da área total dos terrenos, até o limite de 500m². A taxa de utilização, que indica a relação entre a área sem

vegetação e a área do lote, é no máximo 50%, de modo que o concessionário poderá, respeitada a vegetação nativa existente, utilizar metade da área do lote, mantendo o restante da área do lote com vegetação, na forma das disposições do plano de sustentabilidade.

A altura máxima permitida das edificações é de 5,9m (cinco metros e noventa centímetros), medidos a partir 50 cm (cinquenta centímetros) do nível médio do solo até a cumeeira.

É interessante observar que a lei estadual em testilha alude que as competências relativas à regulamentação e fiscalização de uso e ocupação do solo, também conferidas ao Município de Paranaguá no território da Ilha do Mel, deverão ser exercidas de forma suplementar à presente lei, observando todos os seus preceitos, por decorrência do disposto nos artigos 24, incisos VI e VII; e 30, inciso II da Constituição Federal. Contudo, a Lei Estadual nº 16.037/2009 teceu, como se viu, detalhes sobre a ocupação do solo, não deixando espaços para a legislação municipal.

7.1.4 Conflitos entre os atos normativos estaduais e a legislação editada pelos Municípios

O Estado do Paraná, com fundamento na Lei Federal nº 6.513/1977, editou a Lei Estadual nº 7.389/1980, posteriormente revogada e substituída pela Lei Estadual nº 12.243/1998, declarando o litoral paranaense como área de especial interesse turístico, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente e a preservação de suas paisagens naturais, estimulando o potencial turístico da região.

Não obstante, os conflitos entre o arcabouço normativo e institucional editado e instituído pelo Estado do Paraná e os interesses dos municípios integrantes da área de especial interesse turístico não demoraram a surgir.

Isto porque, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, os municípios passaram a defender, com base na autonomia municipal para legislar sobre interesse local, que a gestão do processo de uso e ocupação do solo a eles competia.

Instaurada a nova ordem constitucional, observa-se o incremento das contradições entre os interesses dos municípios do litoral paranaense, particularmente, dos Municípios de Matinhos, Guaratuba e Paranaguá, em relação ao cumprimento da legislação estadual e às decisões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, órgão estadual.

Trecho da ata da Vigésima Sexta Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, realizada em 25.07.1989 (PARANÁ, 1989) elucida bem o conflito:

Em seguida passou para o item seguinte “Proposta do reestudo do uso do solo” solicitou ao relator Celso Carneiro, fez um breve relato onde foi feito diagnóstico do conjunto de solicitações das modificações solicitadas pelos Prefeitos, entidades privadas e alguns interessados, que protocolaram suas sugestões junto ao Conselho. Afirmou que os estudos foram baseados nestas solicitações e apontou, dentro das soluções, três campos: solicitações encontradas, diagnósticos que tiveram e propostas para o encaminhamento. O trabalho foi concentrado na área da orla urbana onde está localizada as maiores pressões. Foi constado que os Prefeitos possuem um poder decisório relativo e que o Conselho está voltado excessivamente à liberação de anuência prévia, para edificações, quando ele deveria ser um Conselho de desenvolvimento. Em seguida passou a relatar as várias solicitações. Citando: Guaratuba – adequação do zoneamento; maior adensamento na área central, como construção de 10 pavimentos; adequação dos recuos aos padrões dos lotes mais antigos da Cidade. Matinhos – problemas de coberturas irregulares em Caiobá; problemas do gabarito nos segmentos da orla que vai da sede urbana até

o limite com os balneários de Paranaguá; a necessidade da adequação dos padrões das edificações altas no sentido de haver maior área de recreação e também a dificuldade operativa no tratamento da liberação de licenciamento no sentido de haver maior integração entre a Prefeitura e o Conselho. Paranaguá – necessidade de liberação dos gabaritos de edificações nas faixas de praia; invasão nos terrenos da marinha, a possibilidade de urbanização ou não, nas áreas de mangues, aos padrões da SPU. Morretes: Potencializar o turismo, proteger patrimônio histórico e observações contra o rigor do Decreto 5040, que trata do zoneamento nas áreas rurais do litoral, principalmente no que concerne aos pequenos proprietários. Guaraqueçaba – está voltado mais para o problema do desenvolvimento econômico; aos problemas operacionais com o ITCF na implantação do decreto 5040. A comissão julgou que deve propor um conjunto de regras gerais, tanto para a ocupação do solo urbano, como a operacionalização das normas. Para tanto foi constado que em Caiobá os recuos estão adequados, mas a nível de adensamento indica a saturação na paisagem urbana e que é necessário ampliar a área de recreação e de estacionamento. Em Guaratuba foi constado a compatibilização em sentido horizontal. Nos balneários entre Matinhos e Gaivotas, foi constatada que a maioria são casas e que os loteamentos foram poucos usados e por isso a urbanização permanece rarefeita. Nos balneários, da Praia de Leste à Pontal do Sul, há mudanças nos padrões de urbanização, onde há um maior adensamento em 2 balneários. Através destas constatações, a Comissão concluiu que deverá ser revista a atuação do Conselho e a sua composição de forma a torna-lo um organismo mais preocupado com o desenvolvimento, a elaboração de parâmetros para o uso do solo, a necessidade de alterar a sistemática dos processos através de convênio específicos com as Prefeituras, no sentido de passar algumas atribuições e aparelhar o Conselho com recursos técnicos e administrativos, a elaboração de um plano de uso e ocupação urbana

para faixa de praia com revisão nos gabaritos, a regulamentação da ZPA para manutenção da sanidade ambiental urbana da faixa de praia, a necessidade de regulamentação mais clara do decreto, pois muitas vezes o decreto esta omisso como nos casos atinentes aos setores históricos de Paranaguá, Morretes e Antonina, que são elementos componentes de interesse do litoral e a necessidade de se criar um plano auto sustentado ao litoral Norte com destaque à Guaraqueçaba.

A detida leitura das atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense realizadas a partir de 1989 revela o aumento gradativo das divergências entre os municípios e o mencionado órgão estadual. Naquela oportunidade, a principal discussão era acerca da flexibilização dos limites construtivos da orla.

Com o passar do tempo, as divergências entre os entes federativos se agravaram e viraram efetivos conflitos normativos, como se verifica da ata da Trigésima Segunda Reunião do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, realizada em 19.06.1990 (PARANÁ, 1990), *verbis*:

Dr. Guilherme Moreira acrescentou que o problema do Decreto 2.722 331 iniciou a pouco mais de um ano e meio atrás, quando começou haver contestação de certos grupos quanto a validade, aplicação e vigência desta legislação. O Conselho definiu e em momento algum titubeou quanto a plena vigência destes diplomas. Em atitude de rebeldia alguns municípios editaram leis municipais e posturas administrativas, violando a lei estadual.

[...]

Dr. Cruz alertou os Conselheiros das dificuldades enfrentadas e dos futuros problemas decorrentes do conflito de parâmetros entre legislações estaduais e municipais. Informou que há por volta de quinze edificações embargadas, destas oito ou nove edificações embargadas a

mais de um ano, e, sem solução para o problema. A legislação municipal de Guaratuba define o uso do solo da Cidade, bem como, o Decreto Estadual 2.722, entrando em conflito. Também em Matinhos existe uma lei de solo criado e Paranaguá já definiu sua legislação de uso e ocupação. Toda esta legislação traz grande preocupação à Secretaria Executiva, uma vez que não há soluções aparentes para as dúvidas dos empresários, relativos a qual legislação seguir. Alguns juristas sustentam a prevalência da Lei 7.389 e o Decreto Estadual 2.722, por outro lado, as Prefeituras dizem que a Constituição Estadual, promulgada em outubro de 1989, acabou com o Conselho e com a legislação estadual. Sugeriu aos Conselheiros que reflitam e apresentem sugestões afim de solucionar estas questões.

A situação atual não é diferente da noticiada na mencionada ata: os conflitos entre as normas estaduais e municipais vicejam. Há normas municipais e estaduais que conflitam no que diz respeito aos parâmetros de ocupação, zoneamento, normas municipais que delimitam o perímetro urbano invadindo os limites de unidades de conservação estaduais e federais pertencentes ao grupo de proteção integral criadas anteriormente etc.

A divergência entre as leis é manifesta, o que, do ponto de vista da segurança jurídica e da isonomia, afigura-se absolutamente temerário.

É imperiosa a necessidade de definição do ato normativo a ser observado na hipótese de edificação ou exercício de uma atividade nesses espaços, a fim de preservar a segurança jurídica, base sobre a qual se assenta o ordenamento pátrio.

Nos próximos tópicos serão propostos critérios para a solução desses conflitos. Antes, contudo, serão examinados a possibilidade e os limites de os Estados legislarem sobre direito urbanístico, se essa legislação estadual é incompatível com a autonomia municipal e o posicionamento dos tribunais que apreciaram a questão do conflito de leis do litoral do Paraná que acabou por assumir caráter judicial.

De forma simples, o propósito geral do estudo a seguir pode ser assim resumido: diante dos conflitos entre as normas estaduais e as normas municipais acima noticiadas, qual o critério a ser adotado para eleger a norma aplicável?

7.1.4.1 A Competência dos Estados-membros para editar normas de Direito Urbanístico

A finalidade do presente tópico é responder ao seguinte questionamento: segundo a Constituição vigente, está o Estado do Paraná autorizado a editar normas de direito urbanístico? E, em caso de resposta afirmativa, qual seriam os limites dessa competência legislativa?

Observe-se que, apesar de as normas editadas pelo Estado do Paraná conterem restrições urbanísticas-ambientais, não há dúvidas que a União, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente para legislar sobre meio ambiente (CF, art. 24, VI); além de que, tais entes juntamente com os Municípios, possuem competência administrativa para a atribuição de proteção ao meio ambiente (CF, art. 23, VI).

A controvérsia reside sobre a possibilidade de o Estado-membro editar normas urbanísticas e em qual medida em razão da autonomia dos municípios e de que cabe aos entes federativos municipais a política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182).

O direito urbanístico consiste no conjunto de normas jurídicas que regulam a atividade do Poder Público destinada a ordenar a atividade urbanística, disciplinado a ordenação do solo. Em síntese, são normas desse ramo do direito todas as que tenham por objeto o planejamento urbanístico e a ordenação do uso e ocupação do solo, de áreas de interesse especial (v.g. a normas que estabeleçam a preservação ou renovação de áreas onde o meio ambiente natural e/ou legados históricos e artísticos foram declarados como se suma importância para a coletividade) e da atividade edilícia, bem como disciplinam os instrumentos de intervenção urbanística.

Sobre Direito Urbanístico, a Constituição vigente estabelece, de forma resumida, que cabe à União legislar sobre normas gerais (CF, art. IX, XX, XXI; art. 22, IX; art. 23, III,

IV, VI, IX; art. 24, I, IV, VII, VIII; art. 43; art. 48, IV, art. 174; art. 178) e os Municípios a elaboração de normas específicas (art. 30, II, IV, VIII, IX e art. 182 e §§).

Os Estados têm competência concorrente com a União (CF, art., 24, I). Sobre o tema, Silva (2015, p. 63) esclarece que

essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e §1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e §2º), o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território estadual) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII).

O art. 4º do Estatuto da Cidade, que estabelece normas gerais em matéria urbanística, com fundamento nas normas constitucionais mencionadas, reafirma a competência dos Estados para elaboração e execução de planos urbanísticos.

Inelutável a conclusão de que os Estados possuem competência legislativa para editarem normas urbanísticas, mas quais seriam as justificativas e os limites dessa competência legislativa estadual?

De início, os Estados-membros devem legislar para atender as suas peculiaridades regionais.

Em outras palavras: o objetivo de eventual planejamento estadual de desenvolvimento urbano funda-se na realização de propósitos gerais ou microrregionais fixados por um conjunto de diretrizes e ações interurbanas que encaminhem a uma ordenação da rede urbana no território do Estado ou da microrregião previamente delimitada o planejamento.

A ordenação do território pelos Estados pode ser promovida por meio de plano geral da ordenação do território, plano urbanístico microrregional ou planos urbanísticos especiais ou setoriais.

Os planos especiais de ordenação do território são destinados

à organização de áreas e locais de interesse turístico, à sistematização de vias de comunicação extraurbanas, à proteção florestal e de mananciais, ao saneamento das populações, de relevância supramunicipal, à conservação e valorização do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico e etnológico, à regionalização industrial [...] à conservação do meio rural em determinados lugares, observada a legislação federal, e a qualquer outra finalidade dentro da competência urbanística estadual (SILVA, 2015, p. 131-132).

Ora, as normas expedidas pelo Estado do Paraná declararam áreas do litoral do estado como áreas de especial interesse turístico (delimitação de áreas supramunicipais) onde considerou necessário estabelecer determinadas limitações, restrições especiais e regras indicativas de controle do uso e ocupação do solo para uma adequada proteção do meio ambiente natural. E assim o fez porque exerceu competência legislativa autorizada pela Constituição Federal.

Em abono a essa assertiva, há várias decisões judiciais proferidas pelo tribunal local e por tribunal superior, consoante se verificará oportunamente.

7.1.4.2 Planejamento Urbanístico e Autonomia dos Municípios: necessidade de observar legislação estadual?

Estabelecida a possibilidade de os Estados editarem leis que estabeleçam restrições urbanísticas-ambientais e verificado que o Estado do Paraná editou legislação abrangente que instituiu um plano especial de ordenação do seu litoral, duas questões merecem ser abordadas:

i) a legislação estadual teria afrontado a autonomia dos Municípios integrantes da área declarada como de interesse turístico?

ii) os Municípios, ressalvada a necessidade de observância das normas gerais, em regra editadas pela União, estão livres para elaborar sua própria legislação urbanística? Em outros termos: os Municípios, quando da elaboração de seus planos diretores e demais instrumentos legais que o materializem, devem ou não observar a legislação estadual que instituiu o referido plano especial de ordenação do litoral?

Por um lado, a controvérsia envolve a competência do Estado de, por meio de leis, instituir plano especial de ordenação do seu litoral; de outro, envolve a autonomia municipal, princípio que encontra previsão e explicitação no art. 30 da Constituição.

Independentemente da polêmica de gozarem ou não de *status* de integrantes da Federação, é possível se afirmar, após a leitura dos arts. 1º e 18 e do capítulo da Constituição Federal reservados aos Municípios, que são dotados de autonomia própria materializada pela capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Vale, aqui, a advertência do Supremo Tribunal Federal (STF, 2013a) no sentido de que “a Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988).”

Eis o principal critério que a Constituição Federal fornece para a competência municipal: o interesse local (CF, art. 30, incisos I e V).

O interesse local é aquele que se relaciona, primária e diretamente, às necessidades da população local na dimensão dos serviços públicos ou na dimensão da organização política dos municípios.

Não há dúvidas, portanto, acerca da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, nele compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território.

Igualmente, não se discute que as leis municipais, notadamente as urbanísticas, devem observar as normas gerais editadas pela União. E quanto à regionalidade imposta pelas leis estaduais, as leis municipais urbanísticas devem se adequar?

Silva (2015, p. 125) e Domingues (2010, p. 143) admitem, ao tratarem dos planos urbanísticos especiais destinados a determinados setores como áreas de interesse turístico, vias de comunicação, saneamento básico de relevância supramunicipal, entre outros, que os Estados-membros possam atuar direta e concretamente de maneira intraurbana. Ou seja, os Estados poderiam expedir normas urbanísticas específicas, sem que se possa aventar em violação à autonomia municipal. Mukai (2002, p. 215-216) adota o mesmo entendimento.

Cabe aduzir que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico.

Note que o Excelso Pretório (STF, 1981) apreciou essa matéria ao tempo do regime constitucional revogado. Naquela oportunidade, dispositivos da Constituição do Estado da Paraíba revogada eram acoimados de inconstitucionais sob o argumento de que violavam a autonomia municipal. Eis o teor dos dispositivos então impugnados:

Art. 164 - É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a Praia Formosa.

Parágrafo único - É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha a mesma área nunca inferior a de um pavimento, destinado à garagem.

Art. 165 - Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno.

Parágrafo único - Os edifícios de que trata este artigo, não poderão ter menos de vinte metros de frente.

O Supremo Tribunal Federal julgou a representação improcedente sob a justificativa de que

[...] as regras em causa, sem dúvida de elevado alcance, visam salvaguardar e preservar valores que se sobrepõem ao interesse meramente Municipal, constituindo, sim, um interesse comum ao Município e ao Estado, que colaboram no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a saúde, a segurança, a comodidade da população, o patrimônio ecológico e paisagístico, etc. atendidas as peculiaridades não somente locais, como da própria região.

O valor político-administrativo dessas regras é abrangente dos interesses do Município e do Estado. Por isso mesmo transcendem o chamado peculiar interesse do Município (art. 15, inc. II, da Constituição Federal).

Em julgamento realizado sob os auspícios da nova ordem constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF, 1997) firmou o entendimento de que a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico.

E o referido entendimento prevalece até a presente data, como se pode verificar das ementas dos seguintes julgados:

AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANEJAMENTO COSTEIRO.

1. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanístico, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico.

2. Deficiência na fundamentação do recurso. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

3. Agravos regimentais aos quais se nega provimento (STF, 2013b).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ZONA COSTEIRA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUTONOMIA MUNICIPAL LIMITADA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (STF, 2013c).

Portanto, a autonomia municipal para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, deve ser exercida dentro dos limites das competências concorrentes da

União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

7.1.4.3 O conflito de normas expedidas pelo Estado do Paraná e pelos Municípios e a posição dos tribunais

A questão, extremamente sensível por envolver competência legislativa, autonomia municipal e proteção ao meio ambiente, não tardou a ser submetida a via judicial. A maioria das demandas foram ajuizadas por particulares que discutiam embargados de obras promovidas pelo Estado do Paraná em razão da ausência da anuência do órgão estadual competente, mas que possuíam licenças expedidas pelos Municípios ou questionavam a própria necessidade de anuência prévia para a obtenção da licença.

Inconformado, o particular impetrava mandado de segurança contra o ato que, segundo as normas de competência do Tribunal de Justiça do Paraná, eram julgados na segunda e única instância ou ajuizava na primeira instância processo almejando a declaração de nulidade do ato que impediu a edificação, isto é, a manifestação contrária expedida pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense.

Oportuno destacar que um dos argumentos utilizados para não se submeter ao regulamento aprovado pelo Estado do Paraná com fundamento na lei que instituiu áreas especiais de interesse turístico e locais de interesse turístico era o de que tais atos normativos (lei e regulamento) teriam sido revogados pelo art. 52 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Paraná (Ficam revogados, a partir da data da promulgação desta Constituição, todas as leis, decretos ou atos administrativos que, de qualquer modo, interfiram na autonomia municipal).

É importante deixar assente que, acerca do tema, a Corte local já se manifestou em dois sentidos diametralmente opostos.

De fato, o tribunal de justiça (TJPR, 1998) já reconheceu que o Estado do Paraná ao exigir, com base na sua legislação específica, anuência prévia que é fornecida pelo

Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, para processos de edificação nos Municípios abrangidos pela área declarada como de especial interesse turístico estaria invadindo esfera da autonomia municipal que foi expressamente assegurada pelo atual texto constitucional (CF, art. 30).

E, em outros julgados, admitiu que os Estados, em matéria de preservação ambiental, tem competência legislativa concorrente e poderiam estabelecer critérios para a ocupação do solo em local de interesse turístico e paisagístico, sem afrontar a autonomia municipal e, portanto, seria legítimo, desde que constatada a realização de edificação em desacordo com a legislação estadual, o embargo da obra pelo órgão estadual instituído por lei para fiscalizar a ocupação da área litorânea do território paranaense (TJPR, 1997).

Não obstante, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná declarou em 1999 a inconstitucionalidade do art. 14 da Lei nº 725/94, do Município de Guaratuba, e do art. 7º da Lei nº 462/94, do Município de Matinhos, a seguir transcritos:

Lei nº 462/94, do Município de Guaratuba:

Art. 14 Os usos permitidos, permissíveis e proibidos e índices urbanísticos incidentes nos lotes as zonas residenciais são os constantes das tabelas I e II, parte integrante desta Lei.

Lei nº 462/94, do Município de Matinhos:

Art. 7º Os parâmetros de ocupação do solo para efeito de aquisição do incentivo construtivo são os constantes no quadro I em anexo para lotes com frente para a Av. Atlântica e os constantes na tabela II para os lotes com testada para a rua Paralela a Av. Atlântica.

No julgamento da AI 483376, relator o Desembargador Ângelo Zattar Unânime, j. em 18.06.1999 (TJPR, 1999), assim ficou decidido:

[...] Assim, no caso em apreço, o parâmetro dos dispositivos impugnados é o art. 13, da Constituição Estadual, e não a lei revogada, observando-se, ainda, que a Lei Estadual nº 12.243/98, ao dispor sobre a mesma matéria (definição de áreas especiais de interesse turístico), afastou, por completo, qualquer possibilidade de falar-se em vácuo legislativo (fls. 315).

José Afonso da Silva é claro e incisivo quando no item da Autonomia Municipal (II), abordando as competências municipais (nº 06), no seu Curso de Direito Constitucional Positivo (RT, 5ª ed., S. Paulo, p. 540), afirma:

O art. 30 da Constituição já discrimina as bases da competência dos Municípios, tais como:

I – legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva, incluindo aí, por conseguinte, a legislação tributária e financeira;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber, aí, certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: 1) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (fls. 317/318).

... Lei Estadual nº 12.243/98, que, seguindo diretriz da Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1.977, veio a definir as Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico, bem como relacionar localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Pontal do Paraná, conforme o art. 1º, a a j, e parágrafo único...

Destaque-se, ainda, que o art. 3º, do Diploma Legal referido manteve o Conselho de Desenvolvimento do Litoral Paranaense e estabeleceu linha

urbanística a ser seguida pelo Estado e pelos Municípios referidos (fls. 334).

Não pode ser olvidado que o plano urbanístico litorâneo é de natureza especial, pois envolve a proteção do meio ambiente e o interesse turístico, prevalecendo, em consequência, o interesse maior do Estado (fls. 335).

Na faixa litorânea do Estado, onde predomina o interesse público maior, em face da preservação do meio ambiente e do estímulo ao turismo, compete ao Estado e à União, repetimos, legislar concorrentemente, motivo pelo qual, em princípio, ao editarem normas não estarão ofendendo a autonomia municipal, consoante, aliás, já decidiu, a respeito, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça nos autos de Mandado de Segurança nº 9.629/PR (98.0024.8293) (fls. 338).

Desta forma, o legislador municipal, ao dispor sobre direito urbanístico, ordenamento territorial, uso e ocupação do solo urbano, sem levar em conta a competência do Estado e o disciplinamento legal elaborado por este, entrou em colisão com os art. 13, inciso I e 17, inciso VIII, da Constituição Estadual, viciando de inconstitucionalidade o art. 14, da Lei nº 725/94 (do Município de Guaratuba) e art. 7º, da Lei nº 462/94 (do Município de Matinhos) (fls. 340).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, apreciou a questão ora analisada em sede de recurso ordinário constitucional.

Cabe recurso ordinário para o Superior Tribunal de Justiça contra decisões denegatórias em mandados de segurança proferidas em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados ou do Distrito Federal, quando for o caso de competência originária destes tribunais (CF, art. 105, II, b).

Curioso observar que foi justamente em virtude do recurso cabível que a matéria pôde ter sido conhecida e apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Isto porque na competência recursal extraordinária do Superior Tribunal de Justiça é necessário o prequestionamento da matéria federal, é vedado que a controvérsia seja resolvida à luz de direito local e o reexame de fatos e provas.

Não obstante, no recurso ordinário o aludido tribunal superior exerce competência recursal sem qualquer limitação em relação à matéria fática.

Neste cenário, o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 1999), em seus julgados sobre o tema, encaminhou a sua jurisprudência para considerar que,

consoante a legislação em vigor, a construção de edifícios na faixa litorânea do Estado do Paraná não se sujeita somente à obtenção de autorização na esfera da Administração Municipal, porquanto, predominando o interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente e do estímulo ao turismo, a sua defesa, bem assim a avaliação do impacto de qualquer obra compete não somente ao Município, mas, concomitantemente, ao Estado e à União, aos quais se impõe legislar concorrentemente.

Oportuna a transcrição da ementa de um desses julgados:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA ATUAR NA DEFESA DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. EDIFICAÇÃO LITORÂNEA. CONCESSÃO DE ALVARÁ MUNICIPAL. LEI PARANAENSE N. 7.389/80. VIOLAÇÃO.

1. A atuação do Município, no mandado de segurança no qual se discute a possibilidade de embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais, se dá em defesa de seu próprio direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de interesse local (art. 30, I, da CF/88), bem como de garantir a validade dos atos administrativos correspondentes, como a expedição de alvará para construção, ainda que tais benefícios sejam diretamente dirigidos às

construtoras que receiam o embargo de suas edificações. Entendida a questão sob esse enfoque, é de se admitir a legitimidade do município impetrante.

2. A teor do disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.

3. A Lei n. 7.380/80 do Estado do Paraná, ao prescrever condições para proteção de áreas de interesse especial, estabeleceu medidas destinadas à execução das atribuições conferidas pelas legislações constitucional e federal, daí resultando a impossibilidade do art. 25 da Constituição do Estado do Paraná, destinado a preservar a autonomia municipal, revogá-la. Precedente: RMS 9.629/PR, 1ª T., Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01.02.1999.

4. A Lei Municipal n. 05/89, que instituiu diretrizes para o zoneamento e uso do solo no Município de Guaratuba, possibilitando a expedição de alvará de licença municipal para a construção de edifícios com gabarito acima do permitido para o local, está em desacordo com as limitações urbanísticas impostas pelas legislações estaduais então em vigor e fora dos parâmetros autorizados pelo Conselho do Litoral, o que enseja a imposição de medidas administrativas coercitivas prescritas pelo Decreto Estadual n. 6.274, de 09 de março de 1983. Precedentes: RMS 9.279/PR, Min. Francisco Falcão, DJ de 9.279/PR, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 28.02.2000; RMS 13.252/PR, 2ª T., Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 03.11.2003.

5. Ação rescisória procedente. (STJ, 2008)

De fato, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que a competência para legislar a respeito de construção em área de preservação por força de existência de paisagens naturais notáveis, é simultânea da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do disposto nos arts. 23, III, e 24, VI e VII, da Constituição Federal e, se existe lei estadual disciplinando - em atenção à ecologia – a construção civil à beira-mar, não seria lícito ao Município emitir autorização para início de obra, sem que estejam adimplidas as exigências da legislação estadual⁴.

É importante destacar que houve um julgamento no Superior Tribunal de Justiça (STJ, 1993) contrário a esse entendimento, ou seja, no sentido de que competiria ao Poder Público Municipal expedir alvará para construir não podendo o Estado embargar o que já foi construído sob pena de afrontar o direito de propriedade dos impetrantes e a autonomia do Município.

Ocorre que o Estado do Paraná ajuizou ação autônoma no Superior Tribunal de Justiça visando rescindir o acórdão proferido nos autos do RMS n. 1.112/PR – onde a decisão desfavorável foi proferida; pedido acolhido - juízo rescindente - e, em novo julgamento da causa - juízo rescisório -, a segurança foi denegada, reconhecendo-se expressamente a legitimidade do embargo de construção de prédios por ato de órgão estadual que estava em desconformidade com a legislação estadual. A ementa desse julgado foi transcrita integralmente acima.

Portanto, é pacífica no Superior Tribunal de Justiça a orientação segundo a qual, por força de preceitos constitucionais, a União, os Estados e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do

⁴ Nesta linha de princípio é possível citar os seguintes julgados: RMS 9.279/PR, Relator Ministro Francisco Falcão; RMS 9.155/PR, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros; RMS 8.766/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, e RMS 13.252/PR, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins.

interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer e, devido à mencionada competência legislativa concorrente, a legislação do Estado do Paraná em comento não interferiria na autonomia dos Municípios inseridos na área declarada como de especial interesse turístico.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça refutou inclusive o argumento de que, por força do art. 52 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Paraná, os atos normativos estaduais (lei e decreto) que declararam e regulamentaram as áreas especiais de interesse turístico e locais de interesse turístico nos municípios do litoral paranaense estariam revogados, pois, nesse caso, segundo a Constituição Federal, a União, os Estados e Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer.

Em outras palavras: os atos normativos estaduais não interfeririam na autonomia municipal, logo, inaplicável o art. 52 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado do Paraná.

Oportuno ressaltar que, após a consolidação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a jurisprudência prevalecente no Tribunal de Justiça do Paraná é no sentido de que a Lei Estadual nº 12.243/1998 foi editada com o fim de estabelecer áreas de especial interesse turístico, sendo que seu fundamento está no art. 23, incisos. III, VI e VII e no art. 24, incisos. VI, VII, VIII, da Constituição Federal e no artigo 13, incisos. I, VI, VIII, da Constituição Estadual, e proteção das áreas indicadas na referida lei, inclusive por meio de restrições ao uso do solo, ultrapassa a esfera do interesse local, pois há um interesse coletivo na preservação ambiental do litoral paranaense.

Esse tema não foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, apesar de, em muitas das demandas, ter sido interposto o pertinente recurso extraordinário. E a razão é simples: segundo a Corte Constitucional, para divergir das conclusões adotadas pelos

acórdãos recorridos, seria necessário a realização de nova interpretação da legislação infraconstitucional local - legislação estadual e municipal - aplicável à espécie, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos do enunciado de súmula nº 280 da jurisprudência do Excelso Pretório (STF, 1963).⁵

7.1.4.4 Conflito de leis e critérios de solução

Patente o conflito entre as legislações estadual e municipais, notadamente no que diz respeito aos parâmetros de ocupação do solo do litoral.

Conflitos normativos ou antinomias ocorrem quando duas ou mais proposições jurídicas, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e tendo o mesmo âmbito de validade, apontam soluções diversas e inconciliáveis para os mesmos problemas (BOBBIO, 1999, p. 88).

Diante desses conflitos, é necessário encontrar uma solução. E isso decorre da ideia que o direito consiste em um sistema, uma unidade coerente, bem como de um imperativo prático, pois é impossível o cumprimento conjunto de leis contraditórias (PIRES, 2015, p. 2018).

As regras tradicionais para a solução das antinomias são três: o critério hierárquico, o critério cronológico e o critério da especialidade.

O critério hierárquico é aquele pelo qual em um conflito entre duas normas incompatíveis prevalece a hierarquicamente superior. Esse critério é inservível para a solução do presente problema, pois o critério de repartição de competências adotado pela Constituição não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis estaduais sobre as municipais. O fundamento de validade das leis estaduais e municipais está nas Constituições Federal e Estadual e, apenas para as leis municipais,

⁵ STF, RE 280795, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 12/02/2007, publicado em DJ 27/03/2007 PP-00075; RE 265.872, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ de 06.02.2004.

nas leis orgânicas dos municípios e, nessa hipótese, há uma hierarquia, mas não entre as leis editadas por entes diversos.

No que diz respeito ao critério cronológico, é possível defini-lo como sendo aquele pelo qual em um conflito entre duas normas incompatíveis prevalece a norma posterior. Esse critério é, igualmente, imprestável para a solução da antinomia ora estudada, pois para uma lei posterior revogar, total ou parcialmente, a anterior é necessário que sejam, no mínimo, leis de mesma hierarquia ou que a posterior seja hierarquicamente superior e incompatível com a anterior. Como se viu, não há se falar em hierarquia entre leis estaduais e municipais.

O terceiro critério, o da especialidade, é aquele pelo qual em um conflito entre duas normas incompatíveis, uma geral e outra especial, prevalece a segunda. Esse critério é, como se verificará oportunamente, possível de ser adotado em determinados conflitos de competências entre os entes.

Isto porque as competências específicas não podem ser inviabilizadas pelo pretensão exercício de competências gerais, isto é, a competência geral de um ente continua a ser plenamente exercida, mas não poderá prejudicar o desempenho da competência específica atribuída pela Constituição a outro. Todavia, esse critério não é útil para a solução de conflitos na hipótese de competência concorrente ou comum.

Como se viu, os critérios tradicionais para a solução dos conflitos de competência legislativa, em razão da complexidade da matéria, revelam-se insuficientes, razão pela qual a resolução dessa antinomia depende da existência e da aplicação de outros critérios.

Há diversos outros critérios específicos que já foram experimentados e defendidos no Brasil e no exterior, mas dois merecem ser tratados no presente estudo, pois são os comumente apontados pela doutrina e jurisprudência para a solução do presente conflito normativo.

Esses dois critérios são: preferências de mérito e a predominância do interesse.

As preferências de mérito “impõem a prevalência de uma competência por meio de um juízo sobre o conteúdo – substantivamente melhor ou pior – da lei cuja observância ela determina” (PIRES, 2015, p. 341-342).

Ao contrário do que se possa inicialmente imaginar, a utilização desse critério de solução de conflitos normativos é extremamente comum no Brasil. Integram o grupo das preferências de mérito, enquanto espécies para solução de conflitos, o *in dubio pro reo*, *in dubio pro operario*, *in dubio pro societate*, *in dubio pro homine* e *in dubio pro natura*.

O último, isto é, o brocardo *in dubio pro natura*, é o normalmente utilizado em matéria ambiental para designar um princípio e postulado hermenêutico da prevalência do norma mais benéfica à tutela ecológica na hipótese de conflito normativo entre as normas ambientais federais, estaduais ou municipais.

Segundo os defensores de tal postulado hermenêutico, em relação à proteção do meio ambiente, quando existir norma geral editada pela União, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais e, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevaleceria aquela mais benéfica à preservação ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 90).

Significa dizer que, diante dos conflitos mencionados ao longo do presente estudo, consoante esse critério, deveria prevalecer a legislação mais restritiva, ou seja, aquela norma que mais proteja o meio ambiente.

Ainda que elogiáveis o propósito desse critério e a lógica que o informa, não parece ser ele, com as devidas vênias, o mais aconselhável para a solução de antinomias.

Ao comentar o mencionado parâmetro, Barroso (2009, p. 437-438) tece as seguintes razões para não o adotar:

[...] o respeito às normas constitucionais que distribuem competências entre os entes federativos tem um valor intrínseco, assim como o cumprimento daquelas que versam sobre a separação de poderes, dentre outras tantas que se ocupam, em última análise, de estruturar o Estado e o exercício do Poder Público. [...] A observância de tais regras não pode ser simplesmente substituída por um juízo casuístico, ad hoc, fundado no conteúdo de cada manifestação dos diferentes órgãos estatais. Até mesmo porque, como já se mencionou, grande parte das atividades humanas apresenta algum potencial de interferência no meio ambiente, que deve ser minimizado mas nem sempre poderá ser eliminado. Nesse contexto, o parâmetro in dubio pro natura é problemático em si mesmo. A necessidade de conciliar preservação ambiental com outros interesses também protegidos pela Constituição (como, e.g., o desenvolvimento eficiente das atividades econômicas, a busca pelo pleno emprego, moradia, etc.) muitas vezes será produto de um processo de ponderação, que poderá até ser impugnado, inclusive sob o argumento de que um dos interesses foi esvaziado. Coisa diversa – e desprovida de fundamentação jurídica – seria sustentar a existência de um princípio geral in dubio pro natura para o fim de contornar a divisão constitucional de competência federativas e autorizar cada ente a agir como se fosse um estado unitário.

Antunes (2009, p. 25) aponta que “pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente, se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la”.

Com efeito, o que se deve perquirir, na hipótese de conflito, é a competência atribuída a cada um dos entes pela Constituição Federal. Somente com apoio na Constituição que é possível ao ente reclamar seja o que for em relação aos outros entes.

Quanto ao critério da predominância do interesse, Silva (2002, p. 476) e Moraes (2014, p. 315) o elevam a categoria de princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes da Federação.

Assim, por tal parâmetro,

à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e ao Municípios concernem os assuntos de interesse local. (SILVA, 2002, p. 476).

Aqui vale a mesmíssima advertência deduzida em relação ao parâmetro *in dubio pro natura*, isto é, o critério doutrinário não pode ignorar as regras constitucionais de competência. Todavia, o mérito desse critério não pode ser desprezado para a solução da presente controvérsia.

E isto porque o seu valor já foi destacado pelo Supremo Tribunal Federal em alguns julgamentos para a solução de conflitos desse jaez.

Ao julgar a ADI 3.112-1/DF, cujo objeto era obter a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, ao refutar a alegação que houve invasão da União na competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública defendeu a aplicação à espécie do princípio da predominância do interesse nos seguintes termos:

De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo, competência que, ademais, lhe é assegurada pelo art. 21, XXI, da Constituição.

Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo, independentemente do ente federado em que se encontrem.

Ademais, diante do aumento vertiginoso da criminalidade e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, a garantia da segurança pública passou a constituir enfoque necessariamente nacional (STF, 2007).

Igualmente, ao apreciar pedido de liminar em ação cautelar preparatória, distribuída sob o número AC 1255/RR, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União Federal e do IBAMA, onde se almejava a suspensão da realização de consulta pública fundada na Lei Federal 9.985/2000, destinada a compor fase do procedimento estatal de criação de reserva extrativista, no interior de terras públicas pertencentes ao Estado-membro, o Supremo Tribunal Federal superou o conflito, em tema de matéria ambiental, utilizando o critério da preponderância do interesse.

O Ministro Celso de Mello, relator do citado processo, sustentou

[...] que, concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência (STF, 2014a).

Portanto, considerada a repartição constitucional de competências, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns – como sucederia, a título ilustrativo, no exercício

da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição - tal situação de antagonismo deve ser solucionada mediante aplicação do critério da preponderância do interesse.

Em síntese: deve-se privilegiar, como regra, a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum.

Pretensões locais não podem inviabilizar a execução de necessidades mais abrangentes, que insiram a localidade mas vão muito além dela.

Estabelecidos os elementos teóricos essenciais, é possível afirmar que no conflito entre a legislação estadual, que instituiu um plano urbanístico regional, declarando o litoral paranaense como área de especial interesse turístico e impôs restrições urbanísticas-ambientais, e a legislação urbanística dos Municípios que integram tal área, em especial as que disciplinam o uso e ocupação do solo, deve prevalecer a estadual, pois proteção ao meio ambiente transcende do interesse puramente local.

O uso do solo urbano, submete-se aos princípios gerais disciplinadores da função social da propriedade, com ênfase à defesa do meio ambiente e ao bem-estar coletivo.

Por isso mesmo a Constituição submete à competência concorrente o estabelecimento das limitações urbanísticas-ambientais, vale dizer, restrições ao uso da propriedade em benefício da coletividade, particularizando a proteção ao meio ambiente. A competência concorrente dos Estados na regulamentação uso do solo urbano é constitucionalmente assegurada e não ofende a autonomia municipal.

Isto tudo evidencia o caráter preponderante – porque mais abrangente – do interesse do Estado do Paraná em tema ambiental, em ordem a reconhecer-lhe precedência quando ocorrerem, relativamente à área, conflitos com a legislação municipal.

Imperioso observar que as decisões do Superior Tribunal de Justiça que reconheceram a competência e a legitimidade da atuação estadual adotaram, ainda

que de forma inconsciente ou implícito, o critério da predominância do interesse para a solução do conflito.

Note que não há uma hierarquia entre leis, mas, na verdade, uma hierarquia de interesses; os interesses tutelados pelo Estado, de espectro mais amplo, devem preferir aos interesses dos Municípios, predominantemente locais.

7.1.4.5 Efeitos da solução do conflito de leis

Após a adoção do critério de solução de antinomia, quais os efeitos sobre as regras em choque?

A norma que cedeu não rege o caso concreto, a ser regulado pela norma a que se deu preferência na solução do conflito. A definição da regra prevalecente implicará que apenas a lei cuja observância ela impõe deva incidir no caso concreto (PIRES, 2015, p. 254).

Em outras palavras: a lei prevalecente que determinará a solução do caso. Na hipótese, a legislação estadual.

As leis que se decidiu afastar após a solução do conflito não estão revogadas, pois não se admite que uma lei estadual revogue uma lei municipal por meio de seus órgãos legiferantes (Assembleia e Câmaras); são válidas, uma vez que a validade é, a todas as luzes, o pressuposto para a existência do conflito (seriam inválidas se fossem inconstitucionais, mas todo ato normativo presume-se constitucional até prova em contrário). Se uma das leis fosse inválida, conflito não haveria.

A lei que cedeu é considerada ineficaz na extensão e pelo tempo que durar a lei que prevaleceu.

Observe-se que “se apenas uma parte da lei afastada for incompatível com aquela que deve ser observada, somente a esse trecho devem ser negados efeitos, todo o resto permanece obrigatório e deve ser cumprido” (PIRES, 2015, p. 254).

7.1.5 Estudo de casos concretos de conflitos

Estabelecidas as premissas para as hipóteses de conflitos de leis editadas por diferentes entes, oportuno identificar a norma prevalecente em casos concretos.

7.1.5.1 Perímetro Urbano do Município de Paranaguá e as áreas do Parque Estadual do Palmito e da Estação Ecológica de Guaraguaçu

Como se verificou no Capítulo 3.5.6.1.2, atualmente, há uma sobreposição entre o perímetro urbano do Município de Paranaguá e o Parque Estadual do Palmito e a Estação Ecológica de Guaraguaçu.

A bem da verdade, o que houve foi a criação de parque com a ampliação de área de unidade de conservação pré-existente e a ampliação da área da estação ecológica na área de expansão urbana anteriormente instituída por lei municipal.

Com efeito, a Estação Ecológica de Guaraguaçu e a Floresta Estadual do Palmito foram criados, respectivamente, pelo Decreto Estadual nº 1.230, de 27 de março de 1992, e pelo Decreto Estadual nº 4.493, de 17 de junho de 1998, sendo certo que a Lei Complementar nº 61/2007, editada pelo Município de Paranaguá, respeito os limites de tais unidades de conservação.

Ocorre que o relatório técnico do Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado do Paraná recomendou a ampliação das mencionadas unidades de conservação para a preservação in situ da diversidade genética dos ambientes de manguezais e restingas (ITCG, 2016, p. 264), bem como a recategorização da Floresta Estadual do Palmito para outra categoria que proporcione maior proteção (ITCG, 2016, p. 274)

Neste contexto, o Estado do Paraná editou o Decreto nº 7.094, de 06 de Junho de 2017, que ampliou a área da Estação Ecológica de Guaraguaçu, e o Decreto nº 7.097, de 06 de Junho de 2017, que ampliou a área da Floresta Estadual do Palmito e alterou a categoria de manejo da unidade de conservação para parque com a denominação de Parque Estadual do Palmito.

É importante destacar que é legal, possível e recomendável a demarcação e criação de unidades de conservação dentro do perímetro urbano para que a população desfrute de qualidade de vida e contato com a natureza.

Embora seja recomendável que o Município de Paranaguá promova a adequação de sua legislação, em especial, as leis de zoneamento do uso e ocupação do solo e a que define o perímetro urbano, para reconhecer os novos limites das mencionadas unidades de conservação, não há propriamente um conflito com a legislação municipal nas áreas das unidades de conservação ampliadas pela novel legislação estadual.

Isto porque a área ampliada para a proteção ambiental, apesar de inserida no perímetro urbano, está localizada, por força da Lei Complementar nº 62/2007, que instituiu o zoneamento de uso e ocupação do solo do Município de Paranaguá, em Zona de Restrição à Ocupação, que, por seu turno, caracteriza-se pela existência de áreas com características naturais que exigem tratamento especial devido a seu potencial paisagístico e ambiental (Lei Complementar nº 62/2007, art. 57).

Segundo a lei em comento, a Zona de Restrição à Ocupação tem os seguintes objetivos: impedir a ocupação de forma a assegurar a qualidade de vida da população; preservar os manguezais, as margens e as nascentes dos canais de drenagem; possibilitar o uso e coleta dos recursos naturais, de forma planejada em compatibilidade com a conservação da natureza, seguindo as diretrizes e os objetivos do desenvolvimento sustentável; possibilitar a realização de atividades culturais, de lazer, de turismo e de contemplação de forma planejada e valorizar o potencial paisagístico das áreas de beleza cênica (Lei Complementar nº 62/2007, art. 58, incisos I a V).

A Lei Complementar nº 62/2007 determina, ainda, que o plano de manejo existente ou a ser elaborado nas áreas localizadas na Zona de Restrição à Ocupação é que definirá os usos permitidos e permissíveis, bem como a forma como ocorrerá a ocupação do solo (Tabela de parâmetros de uso e ocupação do solo - Anexo Ib).

Significa dizer: as áreas ampliadas da Estação Ecológica de Guaraguaçu e da Floresta Estadual do Palmito, atualmente categorizada como parque, estão no perímetro urbano do Município de Paranaguá, mas em Zona de Restrição à Ocupação, cujos usos e ocupação do solo a legislação municipal sujeito aos planos de manejo das unidades de conservação, razão pela qual inexistente conflito.

7.1.5.2 Área de Proteção Ambiental de Guaratuba e o Perímetro Urbano do Município de Guaratuba

A Área de Proteção Ambiental de Guaratuba foi criada pelo Decreto Estadual nº 1.234/1992 e possui plano de manejo desde 2006.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba ao definir o seu perímetro urbano desconsiderou os limites da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba.

Outra controvérsia objeto do presente estudo reside em definir qual o ente competente para estabelecer o zoneamento e as normas que devem reger o uso de extensão territorial declarada pelo Estado como área de proteção ambiental.

Em outras palavras: o zoneamento de delimitação territorial declarada como área de proteção ambiental pelo Estado deve observar parâmetros previstos na legislação dos Municípios ou do Estado que a instituiu?

A Lei Federal nº 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC – e estabeleceu critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação federais, estaduais e municipais (art. 1º c. c. art. 3º).

A mencionada lei federal estabelece que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação será executado pelos órgãos de gestão ambiental federais, estaduais e municipais que possuem a função de implementar o citado sistema, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação nas suas respectivas esferas de atuação (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 6º, III).

O art. 7º da Lei Federal nº 9.985/2000 classificou as unidades de conservação em dois grupos, com características específicas: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável.

O grupo das unidades de proteção integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre (Lei Federal 9.985/2000, art. 8º). Quando o parque for criado pelo Estado ou pela Município, serão denominados, respectivamente, parque estadual e parque natural municipal (Lei Federal 9.985/2000, art. 11, § 4º).

As unidades de conservação classificadas como de uso sustentável são: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna; reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 14). Quando a floresta for criada pelo Estado ou pelo Município, será denominada, respectivamente, floresta estadual e floresta municipal (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 17, §6º).

As unidades de conservação poderão ser criadas por ato do Poder Público, que pode ser uma lei ou decreto, mas apenas extintas ou reduzidas por lei, nos termos do art. 225, §1º, da Constituição.

O processo de criação de unidades de conservação exige estudos técnicos e consulta pública que permitem identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, sendo dispensável este último requisito para a estação ecológica e a reserva biológica.

Segundo a Lei Federal nº 9.985/2000, área de proteção ambiental é uma área em geral extensa, com um 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 (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 15).

O ato normativo em comento dispõe, ainda, que, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma área de proteção ambiental (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 15, § 2º).

Como se pode verificar, as unidades de conservação, gênero no qual se inclui a espécie área de preservação ambiental, são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas, 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 (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 2º, inciso II), entre elas, o estabelecimento de zoneamento, ou seja, a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVI).

Não obstante, 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, pressupõe a elaboração e implementação do plano de manejo (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVII).

O plano de manejo caracteriza-se como um regulamento destinado a disciplinar as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento.

Forçoso concluir que compete ao ente, por meio de seus órgãos ambientais, que criou a área de proteção ambiental a elaboração do plano de manejo que, por sua vez, orientará o zoneamento.

E sendo a área de proteção ambiental estadual, o que acontece com a legislação municipal que eventualmente estiver em desacordo com os parâmetros de uso e ocupação do solo disciplinados pelo zoneamento da citada unidade de conservação, após a elaboração do plano de manejo? Qual norma deveria ser aplicada na hipótese de obtenção de licença para construir ou instalação de atividade na área de proteção ambiental estadual?

A Constituição Federal conferiu aos Municípios a competência para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, assegurando a estes entes da Federação o poder-dever de dispor sobre a política de desenvolvimento urbano (CF, art. 30, VIII).

Por outro lado, o art. 225 da Constituição Federal consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, a atuação na defesa do meio ambiente é competência administrativa comum das três esferas da Federação.

Há nítidos pontos de conexão entre as diferentes matérias inseridas nas esferas de competências dos entes que compõe a Federação. Contudo, a concessão de competência específica a um deles inclui o poder de dispor sobre as questões inerentes à matéria que lhe foi conferida, mormente quando isso se configure necessário para o cumprimento da competência.

Assim, regressando à controvérsia, o aparente conflito deve ser solucionado pela regra da especialidade, segundo a qual a disposição especial afeta a geral, restringindo o campo da sua incidência.

Explica-se: a competência do Município para legislar sobre ordenação do solo tem caráter inequivocamente geral e a competência estadual para fixar o zoneamento por meio do plano de manejo em área de proteção instituída pelo Estado é específica. Ambas competências encontram fundamento na Constituição. A primeira, a

municipal, pode e deve ser exercida plenamente, desde que não prejudique a competência própria do Estado nesse particular.

Existindo antinomia entre a regra geral – ordenamento do solo pelo Município - e a peculiar, específica – zoneamento de área de proteção estadual -, esta, no caso particular, tem a supremacia. Preferem-se as disposições que se relacionam mais direta e especialmente com o assunto de que se trata.

Portanto, a área de proteção ambiental está sujeita a regime de administração especial do órgão de gestão ambiental vinculado ao ente que a instituiu, que é o competente para definir o zoneamento através do plano de manejo da unidade de conservação.

Em sendo assim, para construções ou exercícios de atividades em área de proteção ambiental estadual é possível não aplicar os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pela legislação municipal, estabelecendo parâmetros próprios através de zoneamento elaborado pelo plano de manejo. Solução diversa inviabilizaria a própria finalidade da unidade de conservação instituída.

7.1.5.3 O Parque Estadual do Boguaçu e a lei que fixou o perímetro urbano do Município de Guaratuba

O Parque Estadual do Boguaçu foi criado pelo Decreto Estadual nº 4.056/1998. Posteriormente, a Lei Estadual nº 13.979/2002 alterou os seus limites.

A Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba ao definir o seu perímetro urbano desconsiderou os limites do Parque Estadual do Boguaçu. A inclusão do parque no perímetro urbano se agrava na medida em que podem ser propostos usos e parâmetros de ocupação para fins urbanos em seu território incompatíveis com os fins da referida unidade de conservação.

Por tais motivos, indaga-se: considerando que aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (art.

182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII), poderia o Município de Guaratuba fixar perímetro desrespeitando os limites do Parque Estadual do Boguaçu?

É interessante observar, antes de se responder ao questionamento, que o Plano Diretor do Município de Guaratuba ao fixar as diretrizes que a lei que viesse a estabelecer o perímetro urbano deveria atender, em que pese levar em consideração o limite do Parque Nacional Sant Hilaire/Lange, nada mencionou acerca dos limites do Parque Estadual Boguaçu (Lei Municipal nº 1.163/2005, art. 51).

Como visto no tópico anterior, os parques nacionais, estaduais e naturais municipais são unidades de conservação de proteção integral e têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (Lei Federal nº 9.985/2000, arts. 8º, III e §4º e 11).

Ocorre que a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral é considerada zona rural, para os efeitos legais (Lei Federal nº 9.985, art. 49).

A Lei Federal nº 9.985/2000 fixou as normas gerais para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Portanto, cabe, com preeminência, ao Município fixar a política de desenvolvimento urbano do seu território, observando, contudo, as normas gerais editadas pela União.

A questão não é nova e já foi objeto de estudo no presente trabalho: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas federais e estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF, 2015), em matéria ambiental, firmou a tese de que o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União ou Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (CF, art. 24, VI, c/c 30, I, II).

In casu, como existe legislação federal prevendo que a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral é zona rural e legislação estadual instituindo uma unidade desse grupo, não poderia a lei municipal ter fixado o perímetro urbano sobre os limites do parque estadual, especialmente por não se enquadrar a matéria como interesse predominantemente local.

Importante ressaltar que o fato de o parque estadual ter sido criado antes da entrada em vigor da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, Lei Federal n. 9.985/2000, não impede a aplicação deste diploma legal, em especial o art. 49, que considera a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral como zona rural, para os efeitos legais.

E isto porque as normas que tratam do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituídas pela Lei Federal 9.985/2000, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução.

São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), a sua aplicação é imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as unidades de conservação, mesmo aquelas instituídas anteriormente.

Cabe ressaltar que o Parque Estadual do Boguaçu não possui até a presente data plano de manejo, o que coloca em risco a própria integridade da unidade de

conservação e constitui violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

7.1.5.4 O Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange e as leis que fixaram os perímetros urbanos dos Municípios de Guaratuba e Matinhos

O Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange foi criado pela Lei Federal nº 10.227/2001 com a finalidade de proteger e conservar ecossistemas de Mata Atlântica existentes na área e assegurar a estabilidade ambiental dos balneários sob sua influência, bem como a qualidade de vida das populações litorâneas.

Há sobreposição entre os limites dos perímetros urbanos fixados pela Lei nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba e pela Lei nº 1.046/2006 do Município de Matinhos e a área do Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange.

Ocorre que, como visto no capítulo anterior, parque é uma unidade de conservação do grupo de proteção integral e sua área é considerada zona rural, para os efeitos legais.

E, apesar de competir ao Município a política de desenvolvimento urbano do seu território, deve observar as normas gerais editadas pela União.

No que diz respeito ao Município de Matinhos, a unidade de conservação em tela foi instituída sobre os limites do perímetro urbano estabelecido pela revogada Lei Municipal nº 685, de 9 de julho de 1999. Logo, a área sobreposta não pode ser considerada rural, pois antes da criação do parque já era urbana.

Isso não significa dizer que a legislação do Município de Matinhos poderia simplesmente ignorar a unidade de conservação. Ao contrário, deveria compatibilizar a sua legislação com os limites do parque. E ainda que não reduzisse o seu perímetro urbano para adequá-lo aos limites do parque, deveria deixar claro que nesta área serão adotados apenas os usos compatíveis com o plano de manejo da unidade.

Nesta toada, como existe legislação federal prevendo que a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral é zona rural e lei igualmente federal instituindo uma unidade desse grupo, não poderia a lei do Município de Guaratuba fixar perímetro urbano sobre a área do parque nacional, especialmente por não se enquadrar a matéria como interesse predominantemente local. Não obstante, o Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange até a presente data não possui plano de manejo, situação que, repise-se à exaustão, coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação e constitui violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

7.1.5.5 A Zona de Amortecimento da Estação Ecológica do Guaraguaçu e a lei que instituiu o perímetro urbano do Município de Pontal do Paraná

A Estação Ecológica de Guaraguaçu foi criada pelo Decreto Estadual nº 1.230/92. Posteriormente, o seu plano de manejo foi aprovado pela Portaria IAP nº 103, de 12/06/2006.

No referido documento técnico foi estabelecida a zona de amortecimento da unidade de conservação em comento. A previsão legal, o conceito e a finalidade da zona de amortecimento de uma unidade de conservação serão analisados no Capítulo 7.10.1. Contudo, é necessário, para o fim que se destina o presente tópico, se estabelecer que a zona de amortecimento é o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

A Lei Complementar nº 11/2014 do Município de Pontal do Paraná ao definir o seu perímetro urbano desconsiderou os limites da referida zona de amortecimento.

Como já se viu nos capítulos anteriores, a Lei Federal nº 9.985/2000 determina que a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral é considerada zona rural, para os efeitos legais (art. 49).

A referida lei estabelece, ainda, que as zonas de amortecimento de tais unidades de conservação, quando definidas formalmente, não podem ser transformadas em zonas urbanas (art. 49, parágrafo único).

Por outras palavras: em situações na qual se estabelece a zona de amortecimento de uma unidade de conservação do grupo proteção integral, aquelas áreas não podem sofrer mudanças de uso do solo que as transforme em áreas urbanas, pelo simples fato de que áreas urbanas, especialmente aquelas densamente ocupadas, representam pressões e ameaças às tais unidades de conservação.

A inclusão da zona de amortecimento da Estação Ecológica de Guaraguaçu no perímetro urbano do Município de Pontal do Paraná se agrava na medida em que a Lei Complementar nº 9/2014, que dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo do município em comento, destinou a área sobreposta para zona especial portuária (ZEP), que compreendem as áreas que por suas características locais devem ter usos específicos para utilização dessa infraestrutura, sendo caracterizado pelo espaço destinado às instalações das atividades portuárias, das indústrias afetas ao desenvolvimento dessa atividade, da indústria mecânica pesada naval, todas relacionadas ao embarque e desembarque de cargas, passageiros e de serviços marítimos em alto mar, bem como atividades que lhe são complementares (art. 22, I).

Ora, os usos propostos na legislação municipal para fins urbanos na área da zona de amortecimento são, a todas as luzes, completamente incompatíveis com os fins da referida unidade de conservação.

Ocioso lembrar nesse estudo que cabe, com preeminência, ao Município fixar a política de desenvolvimento urbano do seu território, observando, contudo, as normas gerais editadas pela União, sendo certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas federais e estaduais expedidas

com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico.

In casu, como existe legislação federal prevendo que a área da zona de amortecimento de unidade de conservação do grupo de proteção integral é zona rural e plano de manejo anterior delimitando tal área, não poderia a lei municipal ter fixado o perímetro urbano sobre os limites da zona de amortecimento, especialmente por não se enquadrar a matéria como interesse predominantemente local.

Importante ressaltar, uma vez mais, que o fato de o parque estadual ter sido criado antes da entrada em vigor da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, Lei Federal n. 9.985/2000, não impede a aplicação deste diploma legal, em especial o art. 49, parágrafo único, que considera a área de zona de amortecimento de unidade de conservação do grupo de proteção integral como zona rural, para os efeitos legais.

E isto porque as normas que tratam do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituídas pela Lei Federal 9.985/2000, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução.

São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), a sua aplicação é imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as unidades de conservação, mesmo aquelas instituídas anteriormente.

Cabe ressaltar que não se trata de sobreposição de zona de amortecimento sobre área de expansão urbana, mas justamente o contrário, razão pela qual recomenda-se a adequação da legislação municipal.

Além do flagrante desrespeito à legislação federal e do imensurável risco ambiental, evidentes os riscos para qualquer particular que resolva instalar um empreendimento ligado à atividade portuária nessa área sobreposta.

A questão inclusive não é nova no Estado do Paraná e já foi objeto de litígio em outro Município que adotou a mesma prática, como de verifica de acórdão assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL. DEFERIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA SEM INTIMAÇÃO DO ENTE PÚBLICO. SUPOSTA VIOLAÇÃO ART. 2º DA LEI 8.437/92. INOCORRÊNCIA. AÇÃO QUE VISA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL QUE DISPENSA A PRÉVIA OITIVA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ. EDIÇÃO DE LEIS MUNICIPAIS QUE VISAM A ALTERAÇÃO DE ZONA DE AMORTECIMENTO DEFINIDA PELO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ PARA ZONA URBANA. ATITUDE VEDADA PELO ART. 49 DA LEI 9.985/2000. ALTERAÇÃO QUE, NUM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA, DEMONSTRA A PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - 5ª Cívél - AI - 1388071-2 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 01.09.2015)

Oportuna a transcrição de trecho do voto condutor que de forma lapidar sintetizou a questão:

Registre-se, por necessário, que foi o IAP quem instituiu o Plano de Manejo do Parque Estadual Mata dos Godoy e delimitou a sua Zona de Amortecimento, através da Portaria nº 217/2002 (eventos 1.20 a 1.25-PROJUDI).

Existe expressa previsão legal que veda essa transformação, conforme determina o parágrafo único do artigo 49 da Lei nº 9.985/2000, independentemente da existência de Leis Municipais nºs 11.661/2012 e 12.236/2015, em sentido contrário:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais. Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Por consequência, nessa fase de cognição sumária, as leis municipais deixaram de observar essa obrigação legal, quando definiram os Perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina, além do uso e a ocupação do solo do município.

Do mesmo modo, o fundado receio de dano irreparável e de difícil reparação também está presente no provável impacto ambiental que a urbanização da zona de amortecimento poderá causar a flora e fauna, e aos mananciais lá existentes.

Não se descuida da necessidade da expansão territorial dos municípios para fins de atender a coletividade em geral, voltada às políticas públicas e com ênfase ao desenvolvimento socioeconômico das regiões sedes e metropolitanas. Não se pode, contudo, desconsiderar as eventuais situações de risco e vulnerabilidade ambiental que essa expansão poderá acarretar. Há que ser assegurado o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes, diante do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território.

Porém, o Instituto Ambiental do Paraná, gestor da unidade e também competente pelo licenciamento ambiental, após avaliação e estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar, reduziu o perímetro da zona de amortecimento da unidade de conservação em comento.

A Portaria IAP nº 160 de 18 de agosto de 2016 aprovou a alteração da mencionada zona de amortecimento desenvolvido por técnicos do IAP. Ocorre que nova ação civil pública foi ajuizada por associação civil sem fins lucrativos na qual foi obtida liminar suspendendo os efeitos do ato normativo expedido pelo IAP.

A citada decisão foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em acórdão proferido em recurso de agravo de instrumento, cuja ementa transcreve-se a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA PROVISÓRIA. MEIO-AMBIENTE. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PROTEÇÃO INTEGRAL. PARQUE ESTADUAL DOS GODOY. REDUÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO. PORTARIA DO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. AUSÊNCIA DE OITIVA DO CONSELHO CONSULTIVO. IMPOSSIBILIDADE. RISCO DE DANO AMBIENTAL DECORRENTE DA URBANIZAÇÃO DA ÁREA. 1. É dever imposto ao Conselho Consultivo acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, ainda que consultivo e, não deliberativo. 2. É provável impacto ambiental que a urbanização da zona de amortecimento poderá causar ao meio ambiente, em razão da sua redução, sem a manifestação do Conselho Consultivo, em flagrante inobservância das devidas exigências legais. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 5ª Cívél - AI - 1645979-5 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Central de Londrina - Rel.: Nilson Mizuta - Unânime - J. 30.05.2017)

As decisões judiciais mencionadas evidenciam que, em que pese ainda não terem transitado em julgado, o Poder Judiciário entendeu, ainda que em sede de cognição sumária, que tanto o Município de Londrina como o IAP não cumpriram a legislação de proteção da zona de amortecimento do Parque Estadual da Mata dos Godoy.

Por outro lado, restou evidenciado no presente estudo que a norma que resguarda, protege e incide sobre a zona de amortecimento da Estação Ecológica de Guaraguaçu foi, ao menos aparentemente, ignorada até então não somente pelo Poder Público Municipal, quando da edição do seu Plano Diretor e das demais normas do ordenamento do solo, em especial a lei que estabelece o seu perímetro urbano, como pelo próprio Estado do Paraná, quando da elaboração do zoneamento econômico-ecológico, e pelo órgão ambiental gestor da unidade de conservação, o que revela a insegurança jurídica quanto ao uso e ocupação do solo na zona de amortecimento e enfraquecimento na proteção da unidade de conservação.

7.1.5.6 A Zona de Amortecimento do Parque Estadual do Rio da Onça e o Perímetro Urbano do Município de Matinhos

O Parque Florestal Rio da Onça foi criado pelo Decreto Estadual nº 3.825/81. Em janeiro de 2012, o Decreto Estadual nº 3.741 o adequou à categoria de manejo das unidades de conservação previstas na Lei Federal nº 9.985/2000 e passou a se denominar Parque Estadual Rio da Onça.

Note que a mudança de nome não implicou em alteração no grau de proteção da referida unidade de conservação que permaneceu no mesmo grupo de proteção integral (Decreto nº 3.741/2012, art. 2º).

O plano de manejo da referida unidade de conservação foi concluído em 2015, tendo sido homologado pela Portaria IAP nº 231/2015.

Como já visto, o plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece-se 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.

Apenas quando da elaboração do plano de manejo é que foi definida a área de amortecimento que, por sua vez, constitui o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVIII).

A zona de amortecimento da unidade de conservação em comento está inserida no perímetro urbano do Município de Matinhos. Todavia, o atual perímetro urbano foi fixado pela Lei Municipal nº 1046/2006, ou seja, bem antes do estabelecimento da zona de amortecimento.

Nesse contexto, inaplicável o art. 49, parágrafo único, da Lei nº 9.985/2000, que considera a área de zona de amortecimento de unidade de conservação do grupo de proteção integral como zona rural, pois a área já era urbana muito antes do estabelecimento da zona de amortecimento.

In casu, como garantir o equilíbrio entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurando, com isso, a integridade da unidade de conservação e a expansão urbana?

Nesses casos, o plano de manejo, ao delimitar a zona de amortecimento, não pode ignorar o plano diretor regularmente elaborado e aprovado e, ao estabelecer as limitações aos usos e ocupações, que devem constar do zoneamento obrigatório de que trata a Lei Federal nº 9.985/2000, não pode inviabilizar o direito de propriedade e seu exercício, devendo permitir certas atividades econômicas compatíveis com a finalidade da unidade de conservação instituída.

Ora, as normas de gestão da zona de amortecimento que venham a ser estabelecidas no plano de manejo devem buscar “a integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (Lei nº 9.985/2000, art. 27, §1º).

Por outro lado, o plano diretor e a legislação municipal de uma forma geral devem incorporar as diretrizes contidas no plano de manejo.

Portanto, deve haver uma compatibilização entre o plano de manejo e a legislação municipal.

7.1.5.7 A classificação da Reserva Particular do Patrimônio Natural na legislação federal e na legislação estadual: qual deve prevalecer para a elaboração dos estudos?

A reserva particular do patrimônio natural é classificada pelo art. 14, VII, da Lei Federal nº 9.928/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, como unidade de conservação de uso sustentável. Todavia, no Estado do Paraná, por força Decreto nº 1529/2007, tais unidades de conservação são classificadas como de proteção integral.

Oportuna a transcrição do dispositivo da legislação estadual:

Decreto Estadual nº 1529, de 02 de outubro de 2007:

Art. 1º. A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, reconhecida de interesse público pelo órgão ambiental estadual, a partir da livre expressão da vontade do proprietário de imóvel urbano ou rural, ambas manifestadas através de Termo de Compromisso para a Preservação da Biodiversidade em regime de gravame perpétuo como ônus real, averbado na Matrícula do imóvel junto ao Serviço de Registro Imobiliário competente.

Nesse contexto, exsurge a seguinte dúvida: qual classificação deve prevalecer, notadamente nos estudos ora elaborados?

Como se viu detidamente no Capítulo 7.1.4.4, um dos critérios usualmente utilizado para a solução desse aparente conflito entre normas é o de preferências de mérito.

As preferências de mérito “impõem a prevalência de uma competência por meio de um juízo sobre o conteúdo – substantivamente melhor ou pior – da lei cuja observância ela determina” (PIRES, 2015, p. 341-342).

Integra este grupo, enquanto espécie para solução de conflito, o *in dubio pro natura*. O mencionado brocardo é normalmente utilizado em matéria ambiental para designar um princípio e postulado hermenêutico da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica na hipótese de conflito normativo entre as normas ambientais federais, estaduais ou municipais.

Como se verificou exhaustivamente no citado capítulo, consoante os defensores de tal postulado hermenêutico, em relação à proteção do meio ambiente, quando existir norma geral editada pela União, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais e, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevaleceria aquela mais benéfica à preservação ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 90).

Em outras palavras: diante do conflito mencionado no presente tópico, segundo esse critério, deveria prevalecer a legislação mais restritiva, aquela norma que mais proteja o meio ambiente, ou seja, a legislação estadual que reputa a reserva particular do patrimônio natural como unidade de conservação de proteção integral.

Ora, é até mesmo intuitivo que a proteção integral seja mais restritiva do que o uso sustentável.

Ocorre que, como se assentou no referido capítulo sobre os critérios de solução de antinomias, ainda que elogiáveis o propósito desse critério e a lógica que o informa, não parece ser ele, com as devidas vênias, o mais aconselhável para a solução dos conflitos entre normas.

De fato, o que se deve perquirir, na hipótese de tais conflitos, é a competência atribuída a cada um dos entes pela Constituição Federal.

O que se deve ter em mente é que não importa que um ato normativo seja mais restritivo ou mais benéfico para o meio ambiente, mas sim que o ente político que o produziu é dotado ou não de competência para produzi-lo.

A atribuição de proteção ao meio ambiente está fixada como matéria de competência administrativa (material) comum a todos os entes federativos (CF, art. 23, VI). Trata-se de previsão para a atuação governamental e não para se legislar.

Nesse sentido, em matéria de meio ambiente compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem.

Em outras palavras: compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º).

Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal.

A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica na inconstitucionalidade formal do ato normativo em tela.

Na hipótese vertente, o ato normativo estadual ao alterar a categoria da unidade de conservação das reservas particulares do patrimônio natural não suplementou, mas editou norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

É interessante observar que, independentemente do vício de inconstitucionalidade apontado, o dispositivo do decreto estadual padece de vício de legalidade.

Isto porque a Lei Estadual nº 11.054/1995, Lei Florestal do Estado do Paraná, em seu art. 9º, reconhece expressamente que as florestas e demais formas de vegetação nativa consideradas Unidade de conservação são as previstas na Legislação Federal e no sistema Federal de Unidade de Conservação.

Assim, o art. 1º do Decreto Estadual nº 1529/2007 ao categorizar as reservas particulares do patrimônio natural como unidades de conservação de uso sustentável extrapolou o poder de regulamentar a Lei Estadual nº 11.054/1995, eis que substituiu ou ignorou classificação prevista na Legislação Federal para as unidades de conservação, a qual a legislação estadual se submeteu. E, como visto nos parágrafos anteriores, nem poderia ser diferente a conduta do legislador estadual.

Portanto, é recomendável que os estudos elaborados para o Plano de Desenvolvimento do Litoral adotem a classificação de reserva particular do patrimônio natural prevista na Legislação Federal e que o Estado do Paraná adeque a sua legislação ao disposto na Lei Federal nº 9.9285/2000, como inclusive exige a Lei Estadual nº 11.054/1995.

7.1.6 Planos Diretores: necessidade de revisão

O plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, *caput*). É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes (CF, art. 182, § 1º), integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 41).

O Estatuto da Cidade previu mecanismos de participação popular na elaboração do plano diretor ao determinar aos Poderes Legislativo e Executivo que garantissem a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (Lei Federal 10.257/2001, art. 40, § 4º).

A Lei Federal nº 10.257/2001, no § 3º do artigo 30, determina, ainda, que, pelo menos, a cada 10 (dez) anos, os planos diretores devem ser revistos.

Os Municípios de Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá ultrapassaram o aludido prazo para a revisão de seus planos diretores.

Tendo sido fixado o caráter obrigatório para estas cidades⁶, a ausência de revisão de seus planos diretores, nas condições estabelecidas no próprio Estatuto da Cidade, submete os infratores às sanções previstas nos regimes jurídicos aplicáveis às autoridades responsáveis.

⁶ Os Municípios de Guaratuba, Matinhos e Paranaguá possuem mais de 20.000 habitantes. E o Município de Guaraqueçaba integra área de interesse turístico.

Note que compete ao Poder Executivo municipal desenvolver a política urbana, coordenando, entre outros fatores, as ações de elaboração ou revisão do plano diretor, de forma compartilhada, encaminhando, ao final, o respectivo projeto de lei à Câmara Municipal para sua aprovação. A iniciativa dessa lei pertence aos prefeitos.

Por tais razões, o Estatuto da Cidade prescreveu sanções específicas para determinadas infrações cometidas pelo Chefe do Executivo Municipal relacionados ao plano diretor. O legislador caracterizou como atos de improbidade administrativa, por expressa tipificação, a conduta do prefeito que impeça ou deixe de garantir os mecanismos de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor, bem como quando deixar de tomar as providências necessárias à aprovação e à atualização do plano diretor nos moldes fixados em lei.

Com efeito, incorre em improbidade administrativa o prefeito que impedir ou deixar de garantir a participação popular, mediante promoção de audiências públicas e debates; a publicidade dos documentos e informações produzidos e o acesso de todos os documentos e informações produzidos.

Ao não garantir ou ao impedir o exercício de tais direitos está caracterizada a hipótese de improbidade prevista no art. 11, II, da Lei Federal 8.429/92, com a consequente aplicação das sanções previstas no art. 12, III, do mesmo diploma legal, a saber: a) perda da função pública; b) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; c) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber, direta ou indiretamente, benefícios fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Não parece cabível a aplicação da sanção de reparação do dano, já que não se vislumbra, nestes atos omissivos, hipótese de configuração de dano econômico ao patrimônio público.

Incorre, ainda, em improbidade administrativa o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias à observância dos prazos definidos para elaboração e revisão do plano diretor.

Isto porque, como se viu, a elaboração e aprovação do plano diretor, bem como sua revisão, estão definidas como obrigação legal aos representantes do Poder Executivo municipal, e sua inobservância implica em deixar de praticar ato de ofício, prevista na hipótese do art. 11, II, da Lei Federal nº 8.429/92. Aplicáveis, assim, as sanções previstas no art. 12, III, da mencionada lei e descrita alhures.

Mais uma vez, não parece cabível a aplicação da sanção de reparação do dano, já que não se vislumbra, nestes atos omissivos, hipótese de configuração de dano econômico ao patrimônio público.

Deixar de tomar as providências necessárias à observância destes prazos consiste em deixar de adotar as medidas técnicas cabíveis à idealização e revisão do plano diretor, tais como estudos, levantamentos, capacitação de pessoal etc.

Insta ressaltar que para a configuração desta hipótese de ato de improbidade administrativa exige-se a efetiva ocorrência de intenção do agente no deixar de promover a revisão ou elaboração do plano diretor, por tratar-se de um típico caso de improbidade administrativa por violação aos princípios regentes da administração pública, praticado por conduta omissiva, definido no art. 11, II, da Lei Federal 8.429/92.

De fato, a eventual responsabilização do Prefeito implica no reconhecimento e na demonstração de que a omissão ocorreu única e exclusivamente em virtude de ato que deveria praticar e não praticou.

Em outras palavras, os Prefeitos incorrem em improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal 8.429/92, quando, no âmbito dos processos de elaboração ou revisão do Plano Diretor, forem omissos, negligentes ou autoritários, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, a teor do disposto no art. 52 do Estatuto da Cidade.

Independentemente da responsabilidade dos prefeitos, a elaboração e, conseqüentemente, revisão dos planos diretores é uma das ações administrativas dos Municípios (LC 140, art. 9º, IX).

Logo, os municípios em testilha estão em evidente mora e a ausência de revisão de seus planos diretores causa evidentes prejuízos à coletividade, razão pela qual é possível, ainda, serem demandados para que adotem as providências necessárias para o início do processo de revisão de seus planos diretores. Um dos instrumentos judiciais que poderia ser utilizado com essa finalidade é a ação civil pública.

As revisões ou alterações do plano diretor devem observar o mesmo procedimento de sua elaboração, ou seja, o processo de planejamento participativo. A ausência de participação da comunidade local na elaboração da legislação de planejamento urbanístico, além de ensejar a imputação de prática de ato de improbidade administrativa ao prefeito, acarreta em vício de validade no diploma legal editado.

Trata-se, indubitavelmente, de direito subjetivo público à informação e à participação, dimensão da gestão democrática das cidades, prevista no art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001, cuja inobservância macula de nulidade quaisquer tentativas de cercear o viés democrático participativo na condução da política urbana.

Visando preservar a garantia da participação popular na definição da política de desenvolvimento urbano dos Municípios de Guaratuba e Matinhos, o Ministério Público do Estado do Paraná, no legítimo exercício de suas atribuições, adotou medidas para conformar a conduta dos Poderes Executivo e Legislativo de tais municípios às diretrizes que asseguram a participação da população na elaboração de políticas públicas para o ordenamento do solo urbano.

Nesse contexto, a conclusão da revisão dos Planos Diretores de Guaratuba e Matinhos exigirá o atendimento integral das solicitações deduzidas pelo *Parquet* Estadual ou a demonstração robusta por parte das autoridades locais de que a regras relativas à participação popular previstas no Estatuto da Cidade foram efetivamente cumpridas.

7.1.6.1 A judicialização do Plano Diretor do Município de Pontal do Paraná e da legislação correlata que concretiza suas diretrizes

O Plano Diretor do Município do Pontal do Paraná foi instituído pela Lei Complementar nº 08/2014.

O Ministério Público do Estado do Paraná em 16.12.2015 ajuizou ação civil pública na qual objetiva a declaração de nulidade do procedimento legislativo que aprovou as Lei complementares municipais 008/2014, 009/2014, 10/2014, 11/2014, 13/2015, 14/2015, 15/2015 e 16/2015; que seja iniciado novo processo de revisão do Plano Diretor, desde a fase pré-legislativa, em que considere a participação popular, das comunidades indígenas e tradicionais, diagnósticos e estudos técnicos, que avaliem os impactos ambientais e urbanísticos das alterações e que seja declarada a validade do Decreto Estadual nº 2.722/1984 e do Decreto Estadual nº 5.040/1984.

O referido processo foi ajuizado originariamente perante a Vara Cível de Pontal do Paraná e, posteriormente, declínio da competência para a Justiça Federal.

O *Parquet* Estadual apontou inúmeras irregularidades na elaboração do plano diretor municipal, dentre as quais é possível destacar as seguintes: i) ausência de indicação da existência de estudo técnico para as alterações substanciais e a falta de diagnóstico para fundamentar as alterações, consoante exige o art. 3º, I, da Lei Estadual nº 15.229/2006; ii) ausência de comprovação da realização de audiências públicas e da participação efetiva das comunidades tradicionais e indígenas, o que viola o art. 40, §4º, I, II e III da Lei nº 10.257/2001; iii) ausência de audiências públicas descentralizadas por bairros, distritos, setores ou por segmentos sociais, com a devida publicidade e divulgação, nem a participação de comunidades tradicionais e indígenas, o que é imposto pela legislação (Constituição Federal, Estatuto das Cidades; e iv) não foi considerado o Setor Especial do Maciel - Comunidade Tradicional Pesqueira.

Recentemente, foi proferida sentença que extinguiu o processo sem resolução de mérito.

A decisão da lavra da Juíza Federal Dra. Silvia Regina Salau Brollo, acolhendo as alegações dos réus (além do Município de Pontal do Paraná, o Estado do Paraná foi incluído do polo passivo e defendeu os atos normativos editados pelo município), entendeu que a via eleita é inadequada para atender a pretensão deduzida pelo Ministério Público, pois a ação civil pública não pode se prestar a uma espécie de mecanismo de controle concentrado da constitucionalidade de leis municipais, sob pena de inarredável afronta à Constituição Republicana. Ressaltou que se admite somente que a aludida invalidade seja apontada como causa de pedir, e não como pedido.

É interessante observar que o Ministério Público foi intimado em 08.12.18 acerca da mencionada decisão e, segundo as regras processuais vigentes, ainda está no prazo apresentar o pertinente recurso.

Note que as irregularidades apontadas quando da elaboração do plano diretor municipal são graves e, se comprovadas, realmente viciam o processo legislativo, motivo pela qual, ao que tudo indica, o Ministério Público recorrerá e insistirá no julgamento do mérito da demanda.

Uma dessas inconsistências foi inclusive objeto do presente estudo no Capítulo 7.1.5.5, o que, por si só, já justificaria a intervenção do Ministério Público e a revisão da legislação municipal.

Insta considerar que eventual declaração incidental de inconstitucionalidade do Plano Diretor, que seria necessária em face dos pedidos deduzidos pelo *Parquet*, causaria enorme insegurança jurídica, pois atingiria atos que se aperfeiçoaram sob a vigência das leis acoimadas de tal vício.

A existência de tal demanda evidencia as vulnerabilidades e fragilidades do instrumento de política urbana em comento, que tem natureza de norma jurídica de ordem pública e cujo conteúdo deveria sistematizar a existência física, econômica e social da cidade e a possibilidade de seu pedido ser acolhido gera insegurança e incerteza, o que não é compatível com o que se espera do Direito, razão pela qual

seria recomendável que o Município de Pontal do Paraná revisasse o seu plano diretor e a legislação correlata ou celebrasse termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público com essa finalidade.

7.1.6.2 Aprovação de Planos Diretores pelo COLIT

Em que pese a legislação estadual atribuir ao COLIT a competência para homologar os planos diretores municipais (Decreto Estadual n. 7948/2017, art. 2º, VI), não há sanção quando algum município descumpra ou retarda a referida homologação. Esse é o caso dos Municípios de Antonina e Morretes.

Em que pese a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afastar a incidência das normas estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico, não há como o Estado do Paraná, por meio do COLIT, constranger algum município a submeter seu plano diretor para homologação em órgão estadual.

O plano diretor que contiver dispositivos conflitantes com legislação federal ou estadual será inconstitucional, ilegal ou ineficaz, dependendo do caso, devendo o Estado, em caso de prejuízo, adotar as medidas judiciais competentes.

Repise-se à exaustão: a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico.

Portanto, a autonomia municipal para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, deve ser exercida dentro dos limites das competências concorrentes da União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

7.1.7 A expansão do perímetro urbano e o Estatuto da Cidade

No que tange à expansão do perímetro urbano, o Estatuto da Cidade foi modificado para exigir do Municípios a aprovação de lei específica de projeto de ampliação, caso a matéria não tenha sido suficientemente abordada do plano diretor (Lei Federal, 10.257, art. 42-B, § 2º).

Atualmente, além da demarcação do novo perímetro urbano, o projeto específico de expansão do perímetro urbano deve contemplar: delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Estas previsões devem constar de lei específica ou podem fazer parte do plano diretor, o que dispensaria a elaboração do projeto e a aprovação de lei específica.

Importante deixar claro que estas previsões só podem ser exigidas após a publicação da Lei Federal 12.608/2012 (DOU de 11.4.2012) que introduziu tais exigências no Estatuto da Cidade.

Em outras palavras: as leis municipais que estabeleceram ou ampliaram o perímetro urbano antes da promulgação da Lei Federal 12.608/2012 só precisaram atendê-la na hipótese de pretenderem expandir o atual perímetro urbano.

Os Municípios de Antonina (Lei nº 23/2008), Guaraqueçaba (Lei nº 69/2009), Guaratuba (Lei nº 1.116/2006), Matinhos (Lei nº 1.046/2006) e Paranaguá (Lei Complementar nº 61/2007) aprovaram suas leis sobre o perímetro urbano antes da edição da Lei Federal nº 12.608/2012.

Contudo, os Municípios de Morretes (Lei Complementar nº 34/2016) e do Pontal do Paraná (Leis Complementares nº 11/2014 e 16/2015) editaram leis alterando seus perímetros urbanos após a edição da lei federal e não atenderam ao comando do Estatuto da Cidade.

Insta ressaltar que os planos diretores dos Municípios citados no parágrafo anterior não contemplam as exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade, motivo pelo qual seria obrigatório a elaboração de projeto específico com as já mencionadas exigências.

Nesse contexto, recomenda-se que os citados Municípios promovam a reforma da legislação que trata do perímetro urbano para atender ao que determina o Estatuto na Cidade.

7.1.8 O Regime Jurídico da Mata Atlântica e as áreas urbanas

A Lei Federal nº 11.428/2006 restringiu a exploração desse bioma nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, proibindo a supressão de vegetação primária para fins de loteamento.

Com efeito, dispõe o art. 30 do referido diploma legal que é vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica.

Nessas áreas, caso se trate de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, dependerá da data de aprovação da lei municipal que estabeleceu o perímetro urbano, conforme previsto nos incisos I e II do art. 30 da Lei do Bioma da Mata Atlântica.

Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei Federal nº 11.428/2006, 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 mencionada lei e atendido o disposto no Plano Diretor dos Municípios e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis.

A hipótese prevista no art. 30, I, aplica-se apenas aos Municípios de Guaratuba e Matinhos, pois as leis que estabeleceram seus perímetros urbanos, Lei nº 1.166/2006 e Lei nº 1.046/2006, respectivamente, são anteriores à data de início de vigência da Lei Federal 11.428/2006.

Nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência da lei federal em comento, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Esta hipótese, prevista no art. 30, II, aplica-se a todos os demais Municípios que integram a área de especial interesse turístico do litoral do Paraná, ou seja, os Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná.

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 da Lei Federal n. 11.428/2006 (art. 31).

Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei do Bioma da Mata Atlântica, 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 (Lei Federal n. 11.428/2006 art. 31, § 1º). Esta hipótese seria aplicável apenas aos Municípios de Guaratuba e Matinhos.

Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência da Lei do Bioma da Mata Atlântica, 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 (Lei Federal n. 11.428/2006 art. 31, § 2º).

Note que, mesmo para fins de loteamento e edificação, o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica são vedados quando a vegetação 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; exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; proteger o entorno das unidades de conservação; possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA ou o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal (Lei Federal n. 11.428/2006, art. 11).

Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas (Lei Federal n. 11.428/2006, art. 12).

Por fim, o corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados para fins de loteamento ou edificação, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, nas áreas localizadas no mesmo Município onde o empreendimento foi autorizado (Lei Federal n. 11.428/2006, art. 17).

7.1.9 Corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica

Como é de correntia sabença, não basta o Município do Pontal do Paraná destinar áreas de seu território para distritos, empreendimentos industriais ou para a construção de um porto, é necessário, ante a presença no seu território de vegetação do Bioma Mata Atlântica território, que a Lei Federal n. 11.428/2006 seja observada.

Nesse contexto, o art. 11, da Lei 11.428/2006, estabelece norma geral de proteção da vegetação do bioma em comento, sendo admitida, em caráter excepcional e nos termos dos arts. 14, 20 a 24 do referido diploma legal, a supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado ou médio de regeneração nos casos definidos no art. 3.º, VII, como de utilidade pública e, exclusivamente, quanto à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, também em seu art. 3.º, VIII, como de interesse social.

A utilidade pública e o interesse social devem estar devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

A título ilustrativo, é possível citar o Decreto 6, de maio de 2016, editado pela União Federal, que declarou de utilidade pública, para fins do disposto no art. 3º *caput*,

inciso VII, alínea “b”, da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, a obra essencial de implantação do Porto Pontal do Paraná Importação e Exportação S.A., localizada no Município de Pontal do Paraná, Estado do Paraná, destinada ao serviço público de transporte marítimo.

Note que a autorização de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica observará o disposto na Lei nº 11.428/2006, e dependerá de procedimento administrativo próprio dos órgãos ambientais competentes, bem como que a declaração de utilidade pública não vincula a tomada de decisão dos órgãos e entidades ambientais competentes quanto à aprovação do empreendimento para fins de licenciamento ambiental.

7.1.10 Ausência de Plano de Manejo: ineficácia da proteção ambiental e mora do Poder Público

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação dispõe de uma série de mecanismos tendentes a efetivar o objetivo constitucional de promover a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais em unidades de conservação.

Nessa ordem de ideias, o plano de manejo é fundamental na medida em que estabelece o zoneamento, o uso e o aproveitamento da unidade de conservação, o que significa que é o documento disciplinador de todas as ações públicas e privadas que possam vir a afetar o bem ambiental que a unidade de conservação visa proteger.

O plano de manejo vem a ser o documento técnico que mapeia e define as regras de uso de cada unidade de conservação. Esse plano deverá ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data da criação da unidade de conservação (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 27, caput e § 3º) e abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 27, caput e § 2º).

Assim, o plano de manejo é o instrumento fundamental de planejamento e de gestão ambiental de uma unidade de conservação.

É importante destacar que são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu plano de manejo e seus regulamentos (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 28).

Todo o arcabouço jurídico acerca do plano de manejo evidencia que esse documento eminentemente técnico e obrigatório disciplinará expressamente as condutas proibidas e admitidas em cada uma das áreas da unidade de conservação.

Repise-se que o plano de manejo deve ser obrigatoriamente elaborado no prazo de cinco anos da criação da unidade de conservação.

Não é ocioso gizar que a exigência de elaboração de plano de manejo atinge todas as unidades de conservação, tenham elas sido criadas antes ou depois da vigência da Lei Federal nº 9.985/2000.

E qual seria o prazo de elaboração de plano de manejo das unidades de conservação criadas antes do início de vigência da citada lei?

Como se viu, o plano de manejo deve ser obrigatoriamente elaborado no prazo de cinco anos computados da criação da unidade de conservação.

Ora, considerando que a exigência de elaboração de plano de manejo está em vigor por um tempo muito superior ao prazo legal, todas as unidades de conservação criadas antes do início da vigência da Lei Federal nº 9.985/2000 deveriam dispor de tal instrumento.

O Parque Estadual do Bogaçu, criado pelo Decreto Estadual nº 4.056/1998, cujos limites foram posteriormente alterados pela Lei Estadual nº 13.979/2002, e o Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange, criado pela Lei Federal nº 10.227/2001, estão entre as diversas unidades de conservação localizadas na área objeto do presente estudo que não possuem. A lista completa das unidades de conservação sem plano de manejo está nos capítulos 4.8.2 e 4.8.3.

A falta de plano de manejo consiste na carência do principal instrumento de planejamento e de gestão ambiental, o que inviabiliza o atingimento dos objetivos propostos quando da criação da unidade de conservação.

Ora, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação de uma unidade de conservação, pois é nele que se estabelecem 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 (art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/2000).

Ademais, a ausência de plano de manejo a carência de parâmetros de avaliação das intervenções humanas na unidade de conservação, o que conduz uma efetiva diminuição da proteção do bem ambiental sob tutela e, por outro lado, inibe as intervenções humanas lícitas que se pautam no uso sustentável do meio ambiente. Patente o duplo prejuízo: ao meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico da comunidade local.

Dessa forma, apesar da possibilidade de se realizar uso público em áreas desprovidas de plano de manejo, é visível o impacto da ausência dessa ferramenta sobre o aproveitamento dessas áreas, em especial os parques. Em síntese apertada: a ausência do instrumento em comento é uma das principais dificuldades enfrentadas para o pleno aproveitamento do potencial de uso público das unidades de conservação.

Como se não bastasse, a falta de plano de manejo impede a definição das atividades potencialmente degradadoras ao meio ambiente, o que é um óbice incontornável para o licenciamento das atividades desenvolvidas no entorno das unidades de conservação.

Portanto, não houve o cumprimento, por parte do Poder Público, da determinação legal consistente na elaboração dos planos de manejo de diversas unidades de conservação ambiental localizadas no Litoral do Estado do Paraná.

Note que a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão das unidades de conservação coloca em risco a própria integridade desses territórios e constitui violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

E essa omissão dos entes públicos responsáveis pelas unidades de conservação é injustificada e poderia ensejar a intervenção do Poder Judiciário para, no exercício do controle jurisdicional, determinar a efetivação da proteção do meio ambiente, direito esse garantido pela Constituição, por meio de determinação para elaboração do plano de manejo.

7.1.10.1 Zona de Amortecimento

As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir zona de amortecimento que podem ser definidas quando da criação da unidade ou posteriormente no momento da elaboração do plano de manejo (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 25).

A zona de amortecimento corresponde ao entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 2º, inciso XVIII).

A citada zona, por força de lei, fica sujeita ao zoneamento pelo qual certas atividades econômicas são permitidas e regradas.

Do conceito legal é possível se concluir que a zona de amortecimento é uma faixa de terreno que margeia as unidades de conservação que visa amortecer ou mitigar os impactos produzidos pelas atividades externas que sejam incompatíveis com o manejo da unidade.

Como se viu, quando a zona de amortecimento não for definida no ato de criação da unidade deve ser definida na elaboração do plano de manejo. Neste último caso, a unidade de conservação permaneceria, no mínimo, 5 anos sem a definição da zona de amortecimento, nas raríssimas hipóteses que esse prazo é observado.

Esta situação, ou seja, a indefinição da zona de amortecimento é tão prejudicial à integridade da unidade de conservação quando à ausência de plano de manejo.

Assim, quando da criação das unidades de conservação os atos deveriam definir a zona de amortecimento estabelecendo um zoneamento e especificando quais atividades econômicas serão permitidas nessa faixa, ainda que provisoriamente. Isto porque o plano de manejo a ser obrigatoriamente elaborado confirmaria ou alteraria os limites da faixa e as atividades permitidas.

E na hipótese de o ato de criação não ter definido a zona de amortecimento e o plano de manejo não ter sido elaborado?

De início, são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos. Os objetivos são traçados de forma genérica e abstrata na Lei Federal nº 9.985/2000 e de forma concreta nos respectivos atos de criação.

Ademais, até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

O licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação.

É possível, ainda, aplicar a Resolução Conama 428/2010, alterada pela Resolução Conama 473/2015 que estabelece que “durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao

procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas”, bem como que “nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento ... estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015.”

É importante destacar que a aplicação da referida resolução, estabelecendo faixas de 3 ou 2 mil metros a partir do limite da unidade de conservação, pode não satisfazer as peculiaridades de cada modalidade de unidade de conservação, pois essas metragens podem ser, no caso concreto, excessivas ou insuficientes.

O estabelecimento da zona de amortecimento só não pode ocorrer após a elaboração do plano de manejo, pois este deve abranger a mencionada zona.

Conforme se viu, a Lei Federal nº 9.985/2000 determinou que as normas sobre o uso do solo e as atividades econômicas na zona de amortecimento sejam disciplinadas no ato de criação da unidade, ou posteriormente, pelo órgão gestor.

Obrigatoriamente, o plano de manejo deve abranger a própria unidade e, quando for exigida, a zona de amortecimento e, quando existir, os corredores ecológicos, devendo conter as normas que regem a área.

Observe-se que na hipótese de unidade de conservação do grupo de proteção integral, a zona de amortecimento, uma vez definida formalmente, não poderá ser transformada em zona urbana.

Nesse sentido, o art. 49, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.985/2000, *in verbis*:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Indene de dúvidas que, se a zona de amortecimento constituir zona rural no ato de sua delimitação, não poderá ser posteriormente transformada em zona urbana.

E se o entorno da unidade de conservação do grupo proteção integral já constituísse zona urbana quando do estabelecimento da zona de amortecimento?

Esta área permanecerá urbana. A delimitação de zona de amortecimento em área previamente destinada a zona urbana não induz o seu retorno a zona rural.

Por outro lado, é indispensável que haja compatibilidade entre o plano de manejo, que, em regra, delimita a zona de amortecimento, de unidades de conservação de proteção integral próximas, contíguas ou inseridas no perímetro urbano e as diretrizes de zoneamento expressas no plano diretor municipal. É preciso que haja compatibilidade entre os dois instrumentos (Ganen, 2015, p. 10).

E a razão é simples, como ressaltam Vitalli et al. (2009, p. 75):

Como garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição Federal, art. 225, caput), assegurando, com isso, a integridade da unidade de conservação a salvo dos interesses imobiliários? Tal questão pode ser resolvida por meio do plano diretor do município, que deve incorporar as diretrizes contidas no plano de manejo. Por outro lado, a delimitação da zona de amortecimento não pode ignorar o disposto no plano diretor, caso este já tenha sido elaborado e aprovado. A delimitação do perímetro urbano deverá respeitar, portanto, a precedência de criação dos instrumentos. Vale lembrar que ambos os instrumentos devem ser periodicamente revistos, mas não resta dúvida de que a expansão urbana deve ser evitada na zona de amortecimento.

7.1.11 Controvérsia na demarcação territorial entre os Municípios de Matinhos e Pontal do Paraná

Há uma sobreposição territorial e de perímetros urbanos entre o Município de Pontal do Paraná e o Município de Matinhos.

Ora, compete ao Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, entidade autárquica, instituída pela Lei Estadual 14.889/2005, dar suporte técnico para a definição dos limites dos municípios do Estado e dos distritos municipais demarcando com divisas claras e precisas, de modo a garantir a organização da divisão político-administrativa do Paraná, a eliminação ou prevenção de litígios (art. 4º, VIII).

Nesse contexto, poderia ser criada no âmbito da autarquia em comento uma Comissão de Estudos Territoriais com a finalidade de rever os limites territoriais entre os mencionados municípios por meio de estudos e levantamentos, facultada a participação de representantes dos interessados, onde haveria, ao final, a tentativa de celebração de acordo.

7.1.12 Tombamento da paisagem da orla marítima de Matinhos

Toda a paisagem da orla marítima de Matinhos foi tombada pelo Estado do Paraná.

O vocábulo tombamento empregado no Direito brasileiro seguiu a tradição portuguesa, que utiliza a palavra tomar no sentido de registrar, inventariar, inscrever nos arquivos do Reino, guardados na Torre do Tombo.

O principal diploma legal de proteção ao patrimônio cultural por tombamento é o Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

Como se sabe, tombamento é um ato administrativo realizado pelo poder público com o objetivo de preservar, através da aplicação da lei, bens de valor histórico,

cultural, arquitetônico e paisagístico para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados.

A Paisagem da Orla Marítima de Matinhos está inscrita no Livro do Tombo Arqueológico Etnográfico e Paisagístico através da Inscrição Tombo nº 23-I, Processo nº 23/70, datado de 15 de fevereiro de 1970.

A Coordenação do Patrimônio Cultural da Secretária do Estado da Cultura aduz que

...O tombamento teve como objetivo, sobretudo, a preservação do revestimento florístico da região litorânea, caracterizado por associações regionais típicas – formações psamófitas, halófitas e xerófitas – que cobrem a superfície arenosa da planície ao longo da orla marítima paranaense, cuja extensão é de apenas 107 quilômetros, entre a foz do rio Ararapira e a do Saí-Guaçu. A vegetação, na areia seca, é uma formação de gramíneas, ciperáceas e plantas com raízes adventícias, cujos representantes mais importantes são a salsa-da-praia Ipomoea pes-caprae Sweet e a calícera Acicarpa spathulata, também conhecida como picão-da praia.

Amplamente distribuída na superfície arenosa, uma planta de raízes adventícias com hábitos idênticos aos pândanos é a liliacea Dracaena sp. Nas cúpulas rochosas, fora do reino marinho encontra-se rica associação xerofítica, na qual se observam aglomerações de bromeliáceas, entre as quais a amarilidácea Furcraea gigantea Vent. Com suas grandes penículas de flores verdes e brancas, vulgarmente chamada de “pita” ou “piteira. Quando a planície litorânea se eleva de 5 a 7 metros, principiam as antigas dunas consolidadas pela vegetação de arbustos de folhas grossas, coriáceas ou carnudas. A estrutura xerofítica predomina em todas as plantas. Os componentes mais importantes pertencem às famílias das mirtáceas, euforbiáceas, melastomáceas, mirsináceas e cactáceas.

O órgão que efetua o tombamento estabelece os limites e as diretrizes para as interações nas áreas do entorno dos bens tombados.

Assim, as intervenções na orla de Marinhos, bem como as intervenções próximas ao bem tombado, devem ser comunicadas previamente à Secretaria do Estado da Cultura para a aprovação dos respectivos projetos.

Há, contudo, que se ressaltar que hodiernamente o recomendável para a proteção de áreas naturais não é o tombamento. Com isso se pretende dizer que, na verdade, o ideal seria a instituição de uma unidade de conservação nos moldes do que dispõe a Lei nº 9.985/00, que contasse com um Plano de manejo, um órgão gestor e um conselho.

7.1.13 Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Estado do Paraná

O art. 9º, II, da Lei Federal nº 6.938 inscreveu o zoneamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. O zoneamento ambiental, mais conhecido como Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002 alterado pelo Decreto Federal nº 6.288/2007.

O art. 2º, do Decreto Federal nº 4.297/2002, define o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, onde são estabelecidas medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O objetivo do zoneamento ecológico-econômico é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a

plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (Decreto Federal nº 4.297/2002, art. 3º).

É interessante observar que se trata de competência administrativa comum entre as entidades políticas, de modo que caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios elaborar zoneamentos que atendam às peculiaridades nacionais, regionais e locais, contudo os zoneamentos elaborados pela União e pelos Estados não podem adentrar em detalhes de forma a retirar a competência material dos municípios.

O regulamento que define o documento técnico científico Zoneamento Ecológico-Econômico do litoral do Estado do Paraná foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 4996/2016, posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 5793/2016.

É interessante observar que o art. 207, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Paraná exige lei para se instituir zoneamento ecológico.

“Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

*§ 1º. Cabe ao Poder Público, **na forma da lei**, para assegurar a efetividade deste direito:*

(...)

*IV - instituir as áreas a serem abrangidas por **zoneamento ecológico**, prevendo as formas de utilização dos recursos naturais e a destinação de áreas de preservação ambiental e de proteção de ecossistemas essenciais;”*

Poderia se afirmar que são institutos jurídicos distintos, tendo o zoneamento ecológico-econômico o objetivo de viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir

da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental e o zoneamento ecológico não teria a preocupação econômica.

Não obstante, o viés econômico só confere amplitude ao zoneamento em comento, não alterando a sua natureza e, por conseguinte, a necessidade de edição de lei por força da referida norma da Constituição estadual.

Nesse contexto, há um aparente vício de constitucionalidade formal por afronta ao disposto no art. 207, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Paraná, uma vez que este dispositivo exige lei em sentido formal para a instituição de áreas a serem abrangidas por zoneamento ecológico.

Independentemente da inconstitucionalidade formal, a União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, o que é salutar, notadamente em matéria ambiental, só reconhece os ZEE estaduais, dentre outros requisitos, que tenham sido aprovados pelas Assembleias Legislativas Estaduais (Decreto Federal nº 4.297/2002, art. 6º-B, II), o que não ocorreu com o ZEE do Litoral do Paraná.

Por tais motivos, recomenda-se a aprovação do ZEE pela Assembleia Legislativa com a consequente edição de lei. A referida exigência, no entanto, poderia ser relativizada. Isto porque o dispositivo constitucional acima transcrito permite que o zoneamento ecológico seja instituído “na forma da lei”, ou seja, uma lei pode ser editada para fixar os critérios básicos do zoneamento e delegar ao executivo que por meio de decreto concretizasse esses critérios em um mapa.

E qual a relação entre o ZEE e os planos diretores e a legislação municipal? O art. 9º, IX, da Lei Complementar nº 140/2011, estabelece que uma das ações administrativas dos Municípios é a de elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais. Todavia, a resposta a esse questionamento não é tão simples.

Em regra, o princípio a ser aplicado não é distinto do que já foi sustentado alhures: são instrumentos que devem ser compatibilizados. Contudo, o ZEE editado pelo Estado-membro deve ter linhas gerais, em forma de diretrizes, e ter o especial

cuidado de não tornar inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.

Durante as oficinas de contextualização realizadas no Município de Paranaguá, duas representantes do mencionado ente público manifestaram preocupação com o zoneamento ecológico-econômico regional. Segundo as citadas representantes, haveria um conflito entre a área destinada para a Zona de Desenvolvimento Diferenciado (ZDD) e o zoneamento municipal.

O Regulamento a que se refere o Decreto Estadual nº 4996/2016 averba que a zona de desenvolvimento diferenciado estende-se sobre a planície costeira, tendo como característica dominante a correspondência com a faixa de terras marginais aos eixos viários principais, recobertos de forma descontínua por vegetação de Mata Atlântica parcialmente degradada pela intervenção humana, com tendência potencial para expansão urbana, portuária e industrial.

No Município de Paranaguá a mencionada ZDD está localizada sobre as áreas previstas para a expansão urbana do município, por força da Lei Complementar nº 62/2007, as Zonas de Consolidação e Expansão Urbana 1 e 2 e Zonas de Consolidação e Qualificação Urbana 2, todas próximas da rodovia estadual PR 407.

Não obstante, nesta área específica do Município de Paranaguá **não** há conflito entre o zoneamento ambiental estadual e zoneamento urbano municipal.

Com efeito, art. 20 do Regulamento que define o documento técnico científico Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná, aprovado pelo alterado pelo Decreto Estadual nº 4996/2016, e, posteriormente, alterado pelo Decreto Estadual nº 5793/2016, estabelece que:

Art. 29. Para a Zona de Desenvolvimento Diferenciado (ZDD) a distribuição espacial das atividades permitidas e recomendadas no Relatório Técnico do ZEE, são:

I - projetos de investimento urbano, industrial e de infraestrutura, ainda que de interesse social ou de utilidade pública, que necessitem suprimir vegetação, submeter-se-ão às seguintes condições, além das normas de licenciamento ambiental:

a) remoção da vegetação nativa degradada só deverá ocorrer para instalação de edificações, pátios de estacionamento e obras de infraestrutura;

b) supressão da cobertura vegetal não deverá ultrapassar 50% da área, seja propriedade pública ou privada, com averbação do remanescente na matrícula do imóvel;

c) a instalação de pátios de estacionamento e áreas livres fica condicionada a implantação de paisagismo adequado às condições ecológicas locais e de pavimentação que permita a infiltração das águas pluviais no solo;

d) aplicação da legislação específica em vigor para os remanescentes florestais de cada imóvel rural ou urbano;

e) impossibilidade de conversão para outros usos de áreas florestais, em propriedade pública ou privada, nos casos de desmembramento ou unificação.

II - mapeamento de riscos geotécnicos em escala compatível com a revisões dos Planos Diretores Municipais;

III - urbanas e balneárias, empresariais e de infraestrutura de transporte e saneamento, conforme Planos Diretores Municipais;

IV - implantação de áreas para moradias;

V - melhoria da mobilidade entre cidades balneárias e portuárias com ampliação das vias terrestres existentes;

VI - desenvolvimento de programas de educação ambiental;

VII - preservação dos sítios arqueológicos.

Ora, o ZEE estadual recomendou expressamente a utilização das áreas mencionadas para a implantação de moradias.

E como se não fosse suficiente, o regulamento em comento deixou claro que para a Zona de Desenvolvimento Diferenciado (ZDD) não serão permitidas as atividades proibidas nos Planos Diretores Municipais e demais diplomas legais (art. 30 do Regulamento).

Logo, não há conflito entre os zoneamentos e a autonomia municipal foi respeitada.

7.1.14 Aspectos Jurídicos sobre a prestação de serviços de saneamento pela SANEPAR no Litoral do Paraná

A adoção de estratégias e mecanismos para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico influencia na saúde e no meio ambiente, concretiza os direitos de dignidade da pessoa humana, coopera para a erradicação da pobreza e da marginalização social, além de ser indispensável fundamentais para o desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal erigiu como competência da União o estabelecimento de diretrizes para o saneamento básico (art. 21, inc. XX) e como responsabilidade comum dos entes federados a promoção de melhoria nas condições de saneamento básico (art. 23, inc. IX). Por outro lado, a competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, (...)” é dos municípios (art. 30, inc. V).

A análise da Constituição Federal revela que a responsabilidade pela prestação de serviços de saneamento no Estado brasileiro foi traçada da seguinte forma: o art. 23,

IX, estabelece que os serviços são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; o art. 21, XX, estabelece a competência da União para “instituir diretrizes para o saneamento básico”; o art. 25, § 3º, possibilita aos estados “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”; finalmente, o art. 30, V, estabelece a competência dos municípios para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Como se vê, a Constituição Federal não definiu expressamente qual ente seria o titular dos serviços de saneamento.

Em 2007, após anos de debate no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei n. 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

A referida lei em sua redação original igualmente não estabeleceu o titular dos serviços de saneamento, mas, enquanto marco regulatório do setor, previa uma articulação entre os planos de saneamento nos níveis federal e regional, atribuindo ao Poder Público local a responsabilidade indelegável pelo planejamento das ações de saneamento.

Essa indefinição gerou incerteza jurídica acerca da titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em alguns estados da Federação, a questão chegou a ser judicializada com sérios prejuízos à população que deveria ser atendida pelo serviço⁷.

E a razão é óbvia: é indispensável a segurança jurídica para a realização de investimentos jurídicos de grande monta.

⁷ STF, ADI n. 1842/RJ.

Sobre o tema, a Corte Suprema (STF, 2014b) entendeu, no julgamento da medida liminar postulada na ADI 2.077/BA, que por mais que seja comum ao federalismo brasileiro os Municípios recorrerem à ajuda dos estados e da União em matéria de gestão pública, sobretudo para o desenvolvimento de serviços saúde e saneamento, tal circunstância não permite que se afaste a competência municipal para dispor sobre qualquer matéria que toque ao interesse local.

No julgamento da ADI n. 2.340-3/SC, o Excelso Pretório (STF, 2013d) decidiu que a competência para legislar sobre as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, é do ente municipal, assim como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular. Em seu voto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski ressaltou a proximidade do ente federativo municipal com os problemas enfrentados pela população em seu dia a dia e destacou que a competência para regulamentar os serviços de interesse local lhes foi conferida pela Magna Carga justamente por serem os mais capazes a reconhecer as necessidades da sociedade.

Por outro lado, as próprias circunstâncias naturais e o elevado custo para a adequada prestação do serviço público e, principalmente, para instalação e manutenção da infraestrutura necessária - como canais e tubos em paralelo para amplo abastecimento de água e recolhimento de esgoto, estruturas de drenagem de águas pluviais, estações de tratamento etc. - demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance da maioria dos municípios brasileiros.

Não há dúvida quanto à complexidade do tema e à importância da prestação de serviços de saneamento básico.

Não obstante, o Estado do Paraná adotou instrumentos legais adequados que remediaram a discussão jurídica sobre a titularidade dos serviços em comento.

A Constituição do Estado, no capítulo VI dedicado ao saneamento (arts. 210 e 211), define que é responsabilidade do Estado, instituir junto com os municípios e com participação popular, programa de saneamento urbano e rural.

Prevê, ainda, no art. 210-A, a seguir transcrito, que os serviços de saneamento serão prestados por pessoas jurídicas de direito público ou por sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo do Poder Público Estadual ou Municipal.

Art. 210. O Estado, juntamente com os Municípios, instituirá, com a participação popular, programa de saneamento urbano e rural, com o objetivo de promover a defesa preventiva da saúde pública, respeitada a capacidade de suporte do meio ambiente aos impactos causados.

Parágrafo único. O programa será regulamentado mediante lei e orientado no sentido de garantir à população:

I - abastecimento domiciliar prioritário de água tratada;

II - coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários e resíduos sólidos;

III - drenagem e canalização de águas pluviais;

IV - proteção de mananciais potáveis.

Art. 210 A - A água é um bem essencial à vida. O acesso à água potável e ao saneamento constitui um direito humano fundamental.

§ 1º Nas políticas estaduais de recursos hídricos e de saneamento serão observados os seguintes fundamentos e diretrizes:

I – no ordenamento do território e no uso dos recursos hídricos, a conservação, a proteção e a preservação do seu meio ambiente;

II – a gestão sustentável dos recursos hídricos, solidária com as gerações futuras, e a preservação do seu ciclo hidrológico;

III – a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, assegurando-se a participação dos usuários e da sociedade civil nos respectivos processos decisórios;

IV – o estabelecimento das bacias hidrográficas como unidades básicas de gestão dos recursos hídricos;

V – o estabelecimento de prioridades para o uso dos recursos hídricos por bacia ou sub-bacia, sendo a prioridade maior o abastecimento de água potável à população;

VI – na prestação dos serviços de água potável e saneamento, a prevalência de razões de ordem social frente às de ordem econômica.

§ 2º As águas superficiais e subterrâneas de domínio do Estado constituem um bem unitário cujo uso é subordinado ao interesse geral.

§ 3º Os serviços públicos de saneamento e de abastecimento de água serão prestados por pessoas jurídicas de direito público ou por sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo, do Poder Público Estadual ou Municipal. § 4º Eventual reparação do disposto neste artigo não gerará indenização por lucro cessante, reembolsando-se unicamente os investimentos não amortizados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24/2008).

Art. 211. É de competência comum do Estado e dos Municípios implantar o programa de saneamento, cujas premissas básicas serão respeitadas quando da elaboração dos planos diretores municipais.

O Estado do Paraná aprovou a Lei n. 16.242/2009, de 13 de outubro de 2009, criando o Instituto de Águas do Paraná – entidade autárquica, dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprias e autonomia administrativa, técnica, e financeira, vinculada à Secretaria de Estado do Meio

Ambiente (SEMA) - em substituição à antiga Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos - SUDHERSA.

Quando da sua criação, o Instituto de Águas era o órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR) e tinha por finalidades:

- a) oferecer suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH/PR) (art. 3º. da Lei Estadual n. 16.242/2009); e
- b) regular e fiscalizar o serviço de saneamento básico (serviços públicos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), desde que haja gestão associada entre estados e municípios (§ único do art. 3º da Lei Estadual n. 16.242/2009).

Entre as competências originárias do Instituto de Águas, definidas no art. 4º da Lei Estadual n. 16.242/2009, estavam:

I - desempenhar, na condição de órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR, as competências previstas no artigo 39-A da Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR;

(...)

XII - desempenhar as competências previstas na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, na condição de entidade de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas desde que haja gestão associada entre o Estado e os municípios;

XIII - fiscalizar os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas desde que haja gestão

associada entre o Estado e os municípios e aplicar as sanções por infrações às regras jurídicas que disciplinam a adequada prestação de serviços de saneamento básico previstas na Lei Federal nº 11.445/07, nesta lei, em seus regulamentos, nas normas técnicas e nos jurídicos deles decorrentes.

Segundo o art. 40 da Lei Estadual n. 16.242/2009, os municípios que tinham os serviços de saneamento prestados pela SANEPAR e se encontravam com o contrato de concessão vencido, para renovarem o contrato com a Companhia Estadual e terem os serviços regulados pelo Instituto de Águas, teriam que firmar convênio de cooperação com o Estado, atribuindo a fiscalização e a regulação dos serviços para o Instituto de Águas e a prestação dos serviços à SANEPAR, mediante contrato de programa.

Por outro lado, a Companhia Estadual (SANEPAR), nos contratos celebrados a partir de 22/2/2007 (data em que passou a ter vigência a Lei Federal n. 11.445/2007), teriam que observar os respectivos planos municipais de saneamento, os quais, por sua vez, deveriam ser compatíveis com o planejamento estadual desenvolvido por ente da Administração Estadual competente e que deveria ser uniforme com relação à fiscalização, regulação e fixação de tarifa para o conjunto dos Municípios atendidos pela SANEPAR (art. 42 da Lei Estadual n. 16.242/2009).

Como se pode ver, o Instituto de Águas do Paraná acumulava as funções de órgão gestor dos Recursos Hídricos e de regulador e fiscalizador da prestação de serviços de saneamento ambiental no Estado, circunstância que não era a ideal, pois as funções regulatórias e fiscalizatórias exigem a independência de uma agência reguladora.

Contudo, em 27/12/2016, o Estado do Paraná aprovou a Lei Complementar 202 que revogou o § único do art. 3º e os incisos XII e XII da Lei Estadual n. 16.242/2009 e inseriu nas competências originárias da Agência Reguladora de Serviços Delegados de Infraestrutura, instituída pela Lei Complementar n. 94/2002, a seguinte atribuição:

desempenhar as competências previstas na Lei Federal nº 11.445, de 2007, na condição de AGÊNCIA, para regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 6.º, XXIII, da Lei Complementar 94/2002).

A Agência Reguladora de Serviços Delegados de Infraestrutura substituiu o Instituto de Águas do Paraná como entidade reguladora e fiscalizadora da prestação de serviços de saneamento no Estado na hipótese de delegação prévia e expressa, por meio de convênio específico, firmado com o ente titular do serviço público.

A Lei Complementar 202/2016 autorizou o Chefe do Poder Executivo Estadual a firmar Convênios de Cooperação com os titulares dos serviços de saneamento básico, atribuindo a regulação e a fiscalização dos serviços delegados pelos titulares para a Agência Reguladora e eventualmente a prestação dos serviços à Sanepar, mediante Contrato de Programa a ser firmado com cada município conveniado (art. 36-A, da Lei Complementar 94/2002, acrescido pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016).

A lei em comento determina que nos casos de prestação regional dos serviços públicos de água e esgoto prevista no art. 14 da Lei Federal nº 11.445, de 2007, as atividades de regulação e fiscalização deverão ser exercidas pela Agência Reguladora, desde que haja delegação dos respectivos titulares, mediante convênio de cooperação ou consórcio público e nos contratos de concessão de água e esgoto vigentes, mesmo que por prorrogação (art. 36-B, da Lei Complementar 94/2002, acrescido pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016).

Acrescenta que a prestação regional dos serviços públicos de água e esgoto será realizada pela Sanepar e sua prestação no âmbito da gestão associada será disciplinada por Contrato de Programa a ser celebrado entre o município e a Sanepar, autorizado em Convênio de Cooperação ou Consórcio Público, conforme previsto no § 5º do art. 13 da Lei Federal nº 11.107, de 2005, dispensada a licitação, nos termos do inciso XXVI do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (§§ 1.º e 2.º

do art. 36-B, da Lei Complementar 94/2002, acrescidos pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016).

A prestação regional dos serviços públicos de água e esgoto observará, nos contratos celebrados depois de 22 de fevereiro de 2007, o respectivo Plano Municipal de Saneamento, que deverá ser compatível com o planejamento estadual a ser desenvolvido pelo ente da Administração Estadual competente, o qual deverá ser uniforme com relação à regulação, fiscalização e fixação de tarifa para o conjunto dos Municípios atendidos pela Sanepar, observado o seu plano de gestão (§ 5.º do art. 36-B, da Lei Complementar 94/2002, acrescido pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016).

Enquanto não for instituído o planejamento estadual, a prestação regional dos serviços públicos de água e esgoto observará os respectivos Planos Municipais de Saneamento (§ 7º do art. 36-B, da Lei Complementar 94/2002, acrescido pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016).

Assim, o Estado do Paraná adotou a estrutura de entidade reguladora pré-existente, necessária à adequada fiscalização dos serviços, e estabeleceu as condições indispensáveis para o estabelecimento dos convênios de cooperação para a prestação dos serviços da SANEPAR aos municípios.

Em outras palavras: adotou a regulamentação das diretrizes nacionais para o setor de saneamento constantes da Lei Federal nº 11.445/2007 e do seu regulamento, o Decreto Federal nº 7.217/2010.

De acordo com o Decreto Federal nº 7.217/2010, o titular dos serviços de saneamento pode prestar os serviços de saneamento básico de três formas: a) diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre sua administração indireta; b) de forma contratada, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei Federal n. 8.987/1995; ou na forma de gestão associada de serviços públicos – mediante

contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei Federal n. 11.107/2005; c) nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º da Lei Federal nº 11.445/2007, quando os serviços se limitem a determinado condomínio ou localidade de pequeno porte ocupada preponderantemente por população de baixa renda.

Sob essas premissas jurídicas, a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR é responsável pelos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos Municípios de Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Pontal do Paraná.

O Município de Antonina é atendido pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), autarquia municipal criada pela Lei Municipal nº 10/68.

No Município de Paranaguá o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário é prestado por meio de contrato de concessão de serviços públicos.

Recentemente, a Lei Federal nº 11.445/2007 foi alterada pela Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018.

É importante ressaltar que umas das intenções do Governo Federal com a edição da referida medida provisória é incentivar a participação da iniciativa privada no setor de saneamento básico. Ao contrário de outros setores de infraestrutura no Brasil, como energia e logística, o setor privado ainda tem baixa participação no segmento, cujas principais prestadoras continuam sendo as empresas estaduais.

Ora, a alta concentração dos serviços nas empresas estaduais de saneamento básico, aliás, é herança do Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA, editado pelo Governo Federal na década de 70. No âmbito do PLANASA, o governo federal financiava e regulava os serviços de saneamento básico, que eram prestados pelas empresas estaduais mediante a celebração de contratos com os municípios.

A Medida Provisória nº 844/2018 acresceu o art. 8-A à Lei Federal nº 11.445/2007 e passou a reconhecer de forma expressa que os Municípios são os titulares dos

serviços de saneamento básico: “Art. 8º-A. Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico.”

Nítida a insegurança jurídica gerada pela edição da medida provisória em comento, a uma, porque apesar de ser um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, produzindo efeitos imediatos, depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei; a dois, foi ajuizada ação declaratória de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 844/2018⁸.

Em que pese a patente insegurança jurídica com a edição da Medida Provisória nº 844/2018, os investimentos realizados pela SANEPAR nos municípios e o arcabouço jurídico-institucional elaborado pelo Estado para a prestação do serviço em testilha não restaram prejudicado, notadamente em razão de a prestação dos serviços ser regionalizada.

E onde a prestação de serviços é regionalizada, há a necessidade de elaboração de plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos, ou seja, de um plano de saneamento básico regional.

Importante destacar que essa exigência não foi inserida pela Medida Provisória nº 844/2018 e já constava da redação original da Lei Federal nº 11.445/2007 (art. 17).

O próprio Estado reconheceu a importância do planejamento estadual para a prestação do serviço no § 5º do art. 36-B, da Lei Complementar 94/2002, acrescido pelo art. 14, da Lei Complementar 202/2016.

E a razão é óbvia: a política de investimentos da SANEPAR tem um caráter regional e a dos municípios, constantes dos Planos Municipais de Saneamento Básico, em

⁸ STF, ADI 5993, Rel. Ministro Marco Aurélio.

especial, quanto as metas progressivas de atendimento dos serviços, definidas a partir de diagnóstico prévio, possui inegável interesse local.

Significa dizer que a SANEPAR ao observar os Planos Municipais de Saneamento Básico revela uma contradição e não favorece a eficiência, a eficácia dos investimentos nem a equidade na prestação dos serviços realizada de forma regionalizada.

No que diz respeito ao Plano de Saneamento Básico por conjunto de municípios atendidos, a Medida Provisória nº 844/2018, acrescentando dispositivos na Lei Federal nº 11.445/2007, estabeleceu que as disposições constantes do plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais de saneamento, quando existirem; a existência de plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos de saneamento pelos Municípios contemplados pelo plano regional⁹ e o plano de saneamento básico para o conjunto de Municípios poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades da administração pública federal e estadual e será convalidado em cada um dos Municípios por ele abrangidos, por meio da publicação de ato do Poder Executivo (§§ 2º, 3º e 4º, do art. 17, da Lei Federal nº 11.445/2007, acrescentados pelo art. 5º, da Medida Provisória nº 844/2018).

Portanto, o Plano Regional de Saneamento Básico para o conjunto de Municípios atendidos pela Sanepar no Litoral do Paraná é necessário com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.

⁹ Em 2015 foi publicado o Plano Diretor da Região Litorânea do Paraná: Sistemas de Abastecimento de Água dos Municípios de Matinhos, Pontal do Paraná, Guaratuba, Morretes e Guaraqueçaba – elaborado pela Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar).

7.1.15 Governança Interfederativa

Como se pode perceber no decorrer do trabalho, inúmeras são as dificuldades de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções ou serviços de interesse comum dos Municípios do litoral do Estado do Paraná.

É possível destacar, dentre outras dificuldades: a recalcitrância dos Municípios em aplicar o Decreto Estadual n. 2.722/1984, a reivindicação dos Municípios para alterar o Decreto Estadual n. 2.722/1984, leis municipais, inclusive planos diretores, que não observam a legislação federal e estadual, leis municipais que ampliaram o perímetro urbano e não atenderam ao que dispõe o Estatuto da Cidade, não respeitaram os limites de unidades de conservação e consideraram área urbana o que a lei federal, norma geral, estabelece que é rural, a ausência de plano de manejo em diversas unidades de conservação, planos diretores que já deveriam ter sido revisados, controvérsia entre os limites de determinados municípios, incapacidade de os órgãos existentes, dentre os quais o COLIT, resolverem todas essas situações etc.

Tais situações só contribuem para aumentar a tensão entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

A Constituição Federal atribuiu aos Estados competência para instituir, por lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (CF, artigo 25, § 3º). O Estado possui, portanto, o poder-dever de instituir tais unidades administrativas, caso verifique a necessidade de integrar a organização por dificuldades decorrentes da conturbação e/ou da complexidade de certos espaços urbanos. Note que a criação das referidas unidades administrativas independe da anuência dos municípios discriminados na lei complementar, ou seja, seu caráter é compulsório.

Como se depreende do texto constitucional, não houve definição nem o estabelecimento de critérios rígidos para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A Constituição do Estado do Paraná também não as definiu nem estabeleceu critérios para o seu estabelecimento, salvo que devem ser instituídas por lei complementar (CE, art. 21).

A Lei Federal n. 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, procurou suprir essa lacuna e forneceu conceitos e critérios para a criação de tais unidades.

O art. 2º, VII, do Estatuto da Metrópole, considera região metropolitana como uma unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Aglomerção urbana, de acordo com o referido diploma legal, seria a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

É interessante observar que, apesar de reconhecer a existência de microrregiões – e nem poderia ser diferente, pois a Constituição Federal as reconhece – e que as disposições pertinentes àqueles dois institutos poderiam ser aplicadas, no que couber, para este último, a lei não definiu nem estabeleceu critérios sobre o que são microrregiões (Estatuto da Metrópole, art. 1º, § 1º, I).

Tal circunstância, contudo, é irrelevante, pois os três institutos possuem objetivos e funções similares. Suas diferenças estão no critério populacional, dimensão do território, intensidade de relações econômicas e suas interligações.

Por ora, é possível tratar como referencial para todas essas unidades a organização para as regiões metropolitanas, até, como se viu, por força de expressa previsão legal.

O mais importante seria estabelecer quais as funções públicas de interesse comum dos Municípios seriam organizadas, planejadas e desenvolvidas por tais unidades regionais. A Constituição Federal não conceituou o que seriam essas funções.

O Estatuto da Metrópole considera função pública de interesse comum a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes (Estatuto da Metrópole, art. 1º, § 1º, II).

O legislador adotou uma definição mais focada na hipótese de um município não conseguir executar determinada atividade ou serviço individualmente ou que essas ações causem impactos nos outros. A lei federal não estabeleceu aprioristicamente quais atividades compreenderiam tais funções. Acertou o legislador, pois dessa forma os entes envolvidos terão maior liberdade na escolha de quais funções públicas de interesse comum extrapolam o interesse local.

A prestação de serviços públicos ou de utilidade pública, o exercício de poder de polícia administrativa para fins de ordenamento do uso e ocupação do solo, respeitada sua função social na defesa e preservação do meio ambiente e ao patrimônio cultural inequivocamente são funções públicas de interesse comum.

Parece evidente que seria possível e até mesmo aconselhável, ante todos os conflitos e dificuldades existentes e sumariamente descritos acima, que o Estado do Paraná instituisse no seu litoral uma dessas unidades, estabelecendo uma governança interfederativa, ou seja, o compartilhamento de responsabilidades entre Estado e Municípios no planejamento e execução de ações para o cumprimento das funções públicas de interesse comum.

Neste sentido, deveria ser editada lei complementar, na qual também seria criada uma autarquia intergovenamental e plurifuncional de regime especial, com caráter deliberativo, normativo e executivo que teria como finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções ou serviços de interesse comum dos Municípios integrantes do litoral do Estado do Paraná.

A referida autarquia poderia ter como competências: elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado que, posteriormente, deveria ser aprovado por

lei estadual, promoção da implementação dos programas e projetos de investimento estabelecidos no aludido plano, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas; elaborar e propor estudos técnicos, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios integrantes da unidade; propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da unidade com o plano de desenvolvimento urbano integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum; avaliação e fiscalização permanente da execução dos planos e programas aprovados para a unidade e assistir tecnicamente os Municípios integrantes da unidade, notadamente na elaboração e na revisão de seus planos diretores.

Indispensável que a autarquia ora proposta compreenda em sua estrutura básica uma instância executiva composta por representantes do Poder Executivo dos entes federativos que integrariam a unidade, um órgão colegiado deliberativo com representantes da sociedade civil, um órgão técnico e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas.

Salutar que seja atribuído à instância executiva: a aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado (antes de sua aprovação por lei estadual); instituição de diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum; especificação dos serviços públicos de interesse comum, compreendidos nos campos funcionais definidos na lei complementar (funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana), bem como, se for o caso, os respectivos responsáveis; definição da entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como o estabelecimento das formas de prestação destes serviços e propor ao Estado instituidor e aos Municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional.

Observe-se que, consoante assentou o Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade do modelo de gestão de entidade regional, prevista no artigo 25,

§3º, da Constituição, está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que a integre, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles, o que sequer seria razoável em razão das manifestas diferenças entre os entes que a compõe, sendo certo que é necessário evitar que o mencionado poder se concentre nas mãos de um único ente para a preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios, dois dos pilares do federalismo.

Quanto aos instrumentos para a consecução dos fins previstos no plano de desenvolvimento urbano integrado, é possível a utilização, dentre outros, de operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e o artigo 241 da Constituição Federal; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana (resíduos sólidos de um município depositados em outro município, a título ilustrativo) e parcerias público-privadas interfederativas.

A seguir é apresentado um quadro síntese das principais questões jurídicas em interface com questões territoriais, além de sugestões de possíveis soluções.

Quadro 1: Aspectos Jurídicos do Litoral Paranaense.

QUESTÃO TERRITORIAL	QUESTÃO JURÍDICA	SOLUÇÃO JURÍDICA
Zoneamento com parâmetros de ocupação do solo para os municípios de Matinhos, Guaratuba e Pontal do Paraná, estabelecidos pelo Decreto Estadual nº 2.722/1984.	Decreto Estadual nº 2.722/1984: ao tempo da edição do mencionado regulamento, a utilização do decreto para este fim em razão da autorização legislativa era prática usual e, acima de tudo, regular, razão pela qual permanece hígido no ordenamento jurídico. Contudo, trata-se de verdadeira limitação urbanística ao direito de construir, na qual, cabe ao Poder Público estabelecer as regras que deverão regular a ocupação da propriedade, tais como, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, gabarito etc. A limitação, típico instituto do Direito Administrativo, revela-se como uma imposição geral e abstrata, pela qual o Poder Público restringe a proprietários indeterminados obrigações de fazer ou de não fazer, a fim de que a propriedade atenda a sua função social. Por se tratar de restrição a um direito fundamental (propriedade – art. 5, XXII, CRFB/88) imprescindível que a sua fonte seja a lei, não podendo ser criada de forma primária através de ato normativo secundário. Decretos Estaduais que transcrevem o texto das Leis Municipais de Plano Diretor e Zoneamento.	Aprovação por lei de novos parâmetros urbanísticos; Edição de lei com diretrizes gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo que deveriam ser observadas por todos os municípios do litoral ou edição de lei com Plano Urbanístico Regional, como o especial cuidado de não tornar inócua a competência municipal,
Zoneamentos de uso e ocupação do solo aprovados concomitantemente aos Planos Diretores Municipais.	Decretos Estaduais transcrevem o texto das Leis Municipais de Plano Diretor e Zoneamento: • Guaratuba: Decreto Estadual nº 10.855/2014 • Matinhos: Decreto Estadual nº 10.856/2014 • Pontal do Paraná: Decreto Estadual nº 5.980/2017	Revogação dos Decretos Estaduais n. 10.855/2014, 10.856/2014 e 5.980/2017, devendo constar do ato normativo revogador a inaplicabilidade do Decreto Estadual nº 2.722/1984 nos Municípios de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná.
N/A	Municípios de Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos e Paranaguá ultrapassaram o prazo de 10 anos para a revisão dos Planos Diretores.	O legislador caracterizou como ato de improbidade administrativa, por expressa tipificação, a conduta do prefeito que deixar de tomar as providências necessárias à aprovação e à atualização do plano diretor; A elaboração e, conseqüentemente, revisão dos planos diretores é uma das ações administrativas dos Municípios (LC 140, art. 9º, IX). Logo, os municípios em testilha estão em evidente mora e a ausência de revisão de seus planos diretores causa evidentes prejuízos à coletividade, razão pela qual é possível, ainda, serem demandados para que adotem as providências necessárias para o início do processo de revisão de seus planos diretores. Um dos instrumentos judiciais que poderia ser utilizado com essa finalidade é a ação civil pública.

(continua)

N/A	Municípios de Antonina e Morretes não têm seus planos diretores aprovados pelo pleno do Colit.	O plano diretor que contiver dispositivos conflitantes com legislação federal ou estadual será inconstitucional, ilegal ou ineficaz, dependendo do caso, devendo o Estado, em caso de prejuízo, adotar as medidas judiciais competentes; Estabelecimento de uma governança interfederativa, onde normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da unidade administrativa com o plano de desenvolvimento urbano integrado poderiam ser propostas e exigidas.
N/A	Questionamentos do Ministério Público impediram a conclusão da revisão dos Planos Diretores de Guaratuba (2015) e Matinhos.	O legislador caracterizou como ato de improbidade administrativa, por expressa tipificação, a conduta do prefeito que impeça ou deixe de garantir os mecanismos de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor; A conclusão da revisão dos Planos Diretores de Guaratuba e Matinhos exigirá o atendimento integral das solicitações deduzidas pelo <i>Parquet</i> Estadual ou a demonstração robusta por parte das autoridades locais de que a regras relativas à participação popular previstas no Estatuto da Cidade foram efetivamente cumpridas.
Unidades de Conservação sem plano de manejo	A lista com a data de criação das unidades de conservação, bem como quais delas não possuem até a presente data plano de manejo está nos capítulos 4.8.2 e 4.8.3 do presente estudo. As unidades foram criadas sem que tenha sido estabelecida Zona de Amortecimento.	Os Planos de Manejo devem ser elaborados. Provisoriamente, até a elaboração do Plano de Manejo, é possível aplicar a Resolução Conama 428/2010, alterada pela Resolução Conama 473/2015 que estabelece que “durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas”, bem como que “nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento ... estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015.”

(continua)

Perímetros urbanos delimitados em áreas com Vegetação de Mata Atlântica.	O Estatuto da Cidade determina que, além da demarcação do novo perímetro urbano, o projeto específico de expansão do perímetro urbano deve contemplar: delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. Estas previsões devem constar de lei específica ou podem fazer parte do plano diretor, o que dispensaria a elaboração do projeto e a aprovação de lei específica. Nenhum Município do Litoral do Paraná possui lei que estabelece o perímetro urbano em conformidade com o que exige o Estatuto da Cidade. Contudo, os únicos municípios que estavam obrigados a cumprir tais exigências eram os Municípios de Morretes e do Pontal do Paraná que alteraram editaram leis alterando seus perímetros urbanos após a edição da lei federal e não atenderam ao comando do Estatuto da Cidade. Insta ressaltar que os planos diretores de tais Municípios não contemplam as exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade, motivo pelo qual seria obrigatório a elaboração de projeto específico com as já mencionadas exigências. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas. Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência da Lei Federal 11.428/2006: i) 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 mencionada lei; e ii) 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. Estas hipóteses legais aplicam-se apenas aos Municípios de Guaratuba e Matinhos, pois as leis que estabeleceram seus perímetros urbanos foram aprovadas antes da edição da lei federal. Nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência da Lei Federal 11.428/2006: i) é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação; e ii) 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.	Os Municípios de Morretes e do Pontal do Paraná devem promover a reforma de suas legislações que tratam do perímetro urbano para atender ao que determina o Estatuto na Cidade; Estabelecimento de uma governança interfederativa, onde normas, diretrizes e critérios para compatibilizar as leis dos Municípios integrantes da unidade administrativa com o que estabelece o Estatuto da Cidade sobre expansão do perímetro urbano. Considerando que o regime de corte, supressão e exploração do Bioma da Mata Atlântica, recomenda-se a elaboração de estudos técnicos nas áreas de expansão urbana sobre a natureza e do estágio da vegetação existentes, segundo a definição da Resolução 2/1994, convalidada pela Resolução Conama 388/2007.
---	--	--

(continua)

Sobreposições entre Parque do Bogaçu (U.C. de Proteção Integral) e o perímetro urbano do Município de Guaratuba. Sobreposições entre Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange (U.C. de Proteção Integral) e os perímetros urbano dos Municípios de Guaratuba e Matinhos.	O Parque Estadual do Bogaçu foi criado pelo Decreto Estadual nº 4.056/1998. Posteriormente, a Lei Estadual nº 13.979/2002 alterou os seus limites. A Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba ao definir o seu perímetro urbano desconsiderou os limites do Parque Estadual do Bogaçu. O Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange foi criado pela Lei Federal nº 10.227/2001 Há sobreposição entre os limites dos perímetros urbanos fixados pela Lei nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba e pela Lei nº 1.046/2006 do Município de Matinhos e a área do Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange. Os parques nacionais, estaduais e naturais municipais são unidades de conservação de proteção integral (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 8º, III e §4º), sendo certo ainda que a área de unidade de conservação do grupo de proteção integral é considerada zona rural, para os efeitos legais (Lei Federal nº 9.985/2000, art. 49). Ambos os parques não têm Plano de Manejo nem Zona de Amortecimento.	A Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba na parte que desconsidera os limites do Parque Estadual do Bogaçu e do Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange é ineficaz por ofensa ao art. 49, da Lei Federal nº 9.985/2000; O Município de Guaratuba deve promover a reforma de sua legislação que trata do perímetro urbano para atender ao que determina a Lei Federal nº 9.985/2000; Os Planos de Manejo das unidades de conservação mencionadas devem ser elaborados e implantados; Provisoriamente, até a elaboração do Plano de Manejo, é possível aplicar a Resolução Conama 428/2010, alterada pela Resolução Conama 473/2015 que estabelece que “durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas”, bem como que “nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento ... estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015.”; Esse conflito poderia ser discutido/solucionado no âmbito da governança interfederativa a ser estabelecida por lei complementar estadual.
Sobreposições entre APA de Guaratuba (U.C. de Uso Sustentável) e perímetro urbano de Guaratuba.	A Área de Proteção Ambiental de Guaratuba foi criada pelo Decreto Estadual nº 1.234/1992; Possui plano de manejo desde 2006; A Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba ao definir o seu perímetro urbano desconsiderou os limites da APA de Guaratuba.	A Lei Municipal nº 1.166/2005 do Município de Guaratuba na parte que desconsidera os limites da APA de Guaratuba é ineficaz, devendo prevalecer o zoneamento constante do Plano de Manejo da APA; O plano de manejo caracteriza-se como um regulamento destinado a disciplinar as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento; O Município de Guaratuba deve promover a reforma de sua legislação que trata do perímetro urbano para respeitar os limites da APA de Guaratuba; Esse conflito poderia ser discutido/solucionado no âmbito da governança interfederativa a ser estabelecida por lei complementar estadual.
Macrozoneamento regional estabelecido.	Zoneamento Ecológico-Econômico regulamento apenas por Decreto Estadual.	Recomenda-se a aprovação do ZEE pela Assembleia Legislativa com a consequente edição de lei.

Inserção de empreendimentos industriais e portuários em Pontal do Paraná.	Previsão e destinação na legislação do Município do Pontal do Paraná de áreas para um distrito industrial e portuário.	Necessidade de declaração de utilidade pública, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto; A declaração de utilidade pública não vincula a tomada de decisão dos órgãos e entidades ambientais competentes quanto à aprovação do empreendimento para fins de licenciamento ambiental.
Sobreposição territorial e de perímetros urbanos entre Pontal do Paraná e Matinhos	Controvérsia na demarcação territorial dos municípios.	Criação no âmbito da autarquia em comento uma Comissão de Estudos Territoriais com a finalidade de rever os limites territoriais entre os mencionados municípios por meio de estudos e levantamentos, facultada a participação de representantes dos interessados, onde haveria, ao final, a tentativa de celebração de acordo; Esse conflito poderia ser discutido/solucionado no âmbito da governança interfederativa a ser estabelecida por lei complementar estadual.
Descontinuidades e conflitos entre as zonas urbanas na divisa entre Matinhos e Pontal do Paraná (Corredor de Biodiversidade delimitado em Matinhos encontra uma Zona de Aterro Sanitário em Pontal do Paraná, grande disparidade na oferta de terra urbana)	Existência de conflitos entre o Estado e os Municípios que impedem a adequada proteção ao meio-ambiente e o Ausência de instrumentos jurídicos regulamentados para gestão interfederativa; Colit não possui essa competência.	Instituição no litoral de uma unidade administrativa, por meio de lei complementar, estabelecendo uma governança interfederativa, ou seja, o compartilhamento de responsabilidades entre Estado e Municípios no planejamento e execução de ações para o cumprimento das funções públicas de interesse comum.

Fonte: Os autores;

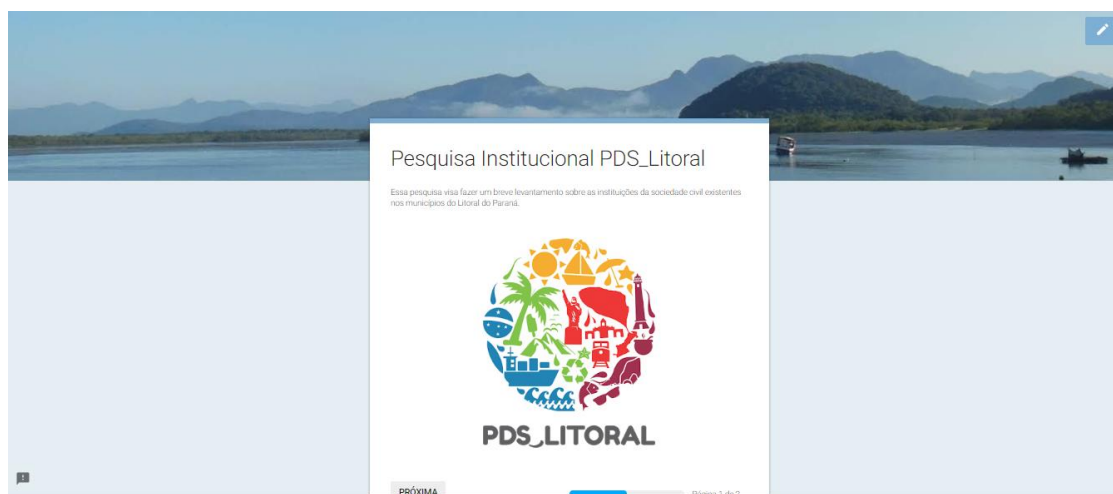
7.2 INSTITUIÇÕES

Somadas as populações dos setes municípios que compõem o litoral paranaense temos cerca de 300 mil habitantes, o que é considerada população de um município de porte médio. Se além do fator populacional adicionarmos as questões ambientais para tentar caracterizar o território como um todo, teremos uma região litorânea de porte médio dotada de uns dos principais portos do país, ambientalmente sensível e protegida, o que causa várias restrições a sua ocupação e ao mesmo tempo volta todos os olhares para si.

Essa rápida análise final pode ser traduzida na grande quantidade de instituições presentes nos sete municípios, sejam associações de moradores, organizações da sociedade civil, academia (faculdades, universidades, institutos – presenciais, semipresenciais e a distância), sindicatos e entidades de classe, órgãos públicos (federais e estaduais), entre outros, cujo levantamento será apresentado numa tabela resumo por categoria e depois descrito por município. Destaque para o grande número de sindicatos e instituições acadêmicas, seguidas pelas ONGs e pela forte presença de órgãos estaduais, especialmente ligados à área de segurança. Fato interessante é que o número de organizações da sociedade civil ligadas a temática ambiental nos sete municípios é baixo, ficando a maior parte dos projetos realizados na região a cargo de ONGs sediadas na capital do Estado (Observatório de Conservação Costeira do Paraná – OC2) ; Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS; Mater Natura; Observatório de Justiça e Conservação; e Fundação Boticário).

Informações sobre capacidades, recursos financeiros e dificuldades foram solicitadas via e-mail para as instituições da sociedade civil e associações de moradores cujos contatos foram encontrados durante o levantamento (7.2.7 Formulário de Pesquisa). Até o fechamento desse documento, apenas 9 instituições - entre ONGs, sindicatos e associações de moradores - retornaram à solicitação de responder o questionário, mesmo após os esforços de checagem dos e-mails (muitos retornaram) e do reforço realizado durante as Oficinas de Contextualização.

Figura 1: Pesquisa Institucional



Fonte: Os autores.

Quadro 2: Instituições do Litoral Paranaense.

Município	ONGs	Associações Comerciais	Associação de Moradores	Sindicatos/ Entidades de Classe	Órgãos Federais	Órgãos Estaduais	Academia	Sistema S*
Antonina	8	1	9	9	2	10	1	
Guaraqueçaba	4		5	2	2	7	1	1
Guaratuba	13	1	13	7	1	13	4	
Matinhos	6	1	11	1	3	9	4	2
Morretes	5	1	4	6	1	11	1	
Paranaguá	22	3	14	16	11	15	5	4
Pontal do Paraná	6	1	5	4	1	9	2	1
TOTAL	64	8	61	45	21	74	18	8

Fonte: Internet (2018) e ZEE-PR (2016)

* Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar ao conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira.

7.2.1 Antonina

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação Beneficente Educacional da Primeira Igreja Batista de Antonina - ABEPIBA

- Associação de Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento de Antonina - ADEMADAN
- Associação de Microsistema e Abastecimento de Água do Cachoeira - SAARA
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
- Centro de Ecoeficiência do Litoral do Paraná - CELIP
- Liga de Defesa contra a Tuberculose
- Patronato do Idoso de Antonina
- Programa do Voluntariado Paranaense de Antonina – PROVOPAR

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial de Antonina

c) Associação de Moradores

- Associação de Moradores de Antonina/Cachoeira - AMORA
- Associação de Moradores do Bairro do Batel - AMBB
- Associação de Moradores do Bairro do Itapema e Pinheirinho
- Associação de Moradores do Rio do Nunes
- Associação de moradores do bairro Portinho
- Associação dos moradores da Penha II
- Associação dos Moradores da Ponta da Pita
- Associação dos Moradores do Jardim Maria Luiza e Itapema I
- Associação dos Moradores do Portinho, Graciosa de Cima e Graciosa de Baixo - Siri do Portinho

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Associação dos Produtores Rurais de Antonina – ASPRAN
- Cooperativa das Trabalhadoras Autônomas da Pesca e Acessórios Artes
- Sindicato dos Arrumadores
- Sindicato dos Conferentes nos Portos do Estado
- Sindicato dos Consertadores de Paranaguá e Antonina
- Sindicato dos Estivadores e Trabalho em Estiva Minérios Antonina
- Sindicato dos Trabalhadores na Armazenagem de Cargas de Antonina
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais Antonina
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Antonina

e) Órgãos Federais

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (APA de Guaraqueçaba)

f) Órgãos Estaduais

- Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA
- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agência do Trabalhador
- Batalhão da Polícia Militar - Destacamento de Antonina
- Corpo de Bombeiros
- Ministério Público do Paraná
 - 1ª Promotoria
 - 2ª Promotoria

- Polícia Civil do Paraná
 - Delegacia Regional de Polícia de Antonina
 - Posto de Identificação 103
 - Terceiro Cartório BPAmb (Batalhão da Polícia Ambiental - Força Verde)
- Posto de Atendimento do Departamento de Trânsito (Departamento de Trânsito - DETRAN)
- Unidade Local de Sanidade Agropecuária da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - Secretaria da Agricultura e Abastecimento - ULSA de Antonina (ADAPAR/ SEAB)
- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Internacional – UNINTER

7.2.2 Guaraqueçaba

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Centro Marista
- Instituto Mar e Saúde
- Instituto Mar e Vida
- Instituto Quitumbe
- Movimento dos Pescadores Artesanais do Litoral do Paraná – MOPEAR

b) Associação de Moradores

- Associação de Moradores de Tibicanga - AMT

- Associação de Moradores da Comunidade Insulana
- Associação dos Moradores da Barra de Superagüi - ADMBS
- Associação dos Moradores da Vila de Ilha das Peças
- Associação dos Moradores de Guaraqueçaba

c) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Guaraqueçaba
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guaraqueçaba

d) Órgãos Federais

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
- Estação Ecológica de Guaraqueçaba (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio)

e) Órgãos Estaduais

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Batalhão da Polícia Militar - Destacamento de Guaraqueçaba
- Central de Relacionamento da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
- Instituto Ambiental do Paraná – IAP
- Polícia Civil do Paraná
 - Delegacia de Polícia de Guaraqueçaba
 - Posto de Identificação 101
 - Batalhão da Polícia Ambiental - Força Verde
- Posto de Atendimento do DETRAN

- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER

f) Academia

- Centro Universitário Internacional – UNINTER

g) Sistema S¹⁰

- SEBRAE Sala do Empreendedor Guaraqueçaba

7.2.3 Guaratuba

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação Beneficente Servidores Sistema Federação das Indústrias
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
- Associação de Pais, Amigos e Deficientes Visuais de Guaratuba - APADVG e de Outras Deficiências
- Associação de Proteção ao Idoso em Guaratuba - APIG
- Associação dos Amigos da Pedra da Princesa
- Associação dos Municípios do Litoral do Paraná - Amlipa
- Associação Paulo VI
- Associação Pró Agricultura Sustentável de Guaratuba
- Instituto Guaju

¹⁰ SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

- Instituto a Mudança que Queremos - IAMUQUE
- Instituto Acta
- Instituto Aguamar
- Instituto Pentalfa de Fomento, Promoção, Educação e Desenvolvimento Social – IPEF

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial e Empresarial de Guaratuba

c) Associação de Moradores

- Associação de Moradores da Cohapar Guaratuba - ADMCO
- Associação de Moradores da Prainha
- Associação de Moradores da Vila Esperança e Nereidas I, II, III:
- Associação de Moradores de Coroados e Barra do Saí
- Associação de Moradores de Piçarras
- Associação de Moradores do Bairro Castelo Novo
- Associação de Moradores do Balneário de Gaivotas
- Associação de Moradores do Cabaraquara
- Associação de Moradores do Carvoeiro
- Associação de Moradores do Conjunto Carmela
- Associação de Moradores e Amigos do Salto Parat
- Associação dos Moradores e Amigos de Guaratuba – AMA Guaratuba
- Associação dos Moradores e Amigos da Praia de Brejatuba – Amabreja

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Guaratuba - AEAAG
- Associação dos Corretores de Imóveis de Guaratuba - ASSOCIG
- Associação dos Magistrados do Paraná – AMAPAR
- Associação dos Produtores Rurais da Localidade de Limeira
- Guara Artesanal Associação de Artesãos
- Sindicato dos Empregados Comercio Hoteleiro e Similares de Guaratuba – SINDMARES
- Sindicato dos Servidores Municipais de Guaratuba
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guaratuba

e) Órgãos Federais

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

f) Órgãos Estaduais

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agências da Receita Estadual do Paraná
- Agência do Trabalhador
- Batalhão da Polícia Ambiental - Força Verde (Polícia Civil)
- Batalhão da Polícia Militar - Destacamento de Guaratuba
- Central de Relacionamento da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
- Corpo de Bombeiros
 - Centro de Treinamento Aquático de Guaratuba
 - Base Náutica de Busca e Salvamento 3º Sgt. BM RR Octavio Adolfo Brocco

- Instituto Ambiental do Paraná – IAP
- Instituto das Águas do Paraná - Gerência das Bacias do Alto Iguaçu, Afluentes do Rio Negro e Afluentes do Rio Ribeira e Litorânea
- Ministério Público do Paraná
 - 1ª Promotoria
 - 2ª Promotoria
- Polícia Militar Rodoviária
 - Posto Rodoviário Coroados
 - Posto Rodoviário Guaratuba
- Unidade Local de Sanidade Agropecuária da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - Secretaria da Agricultura e Abastecimento - ULSA de Guaratuba (ADAPAR/SEAB)
- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Faculdade Educacional Araucária - UNIFACEAR
- Centro Universitário Internacional – UNINTER
- Faculdade ISEPE Guaratuba/ Faculdade do Litoral Paranaense e Instituto Superior de Educação de Guaratuba
- Universidade Positivo - UP

7.2.4 Matinhos

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação Arca de Noé
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
- Descobrindo Novos Atletas - DNA
- Instituto Corpore para o Desenvolvimento da Qualidade de Vida
- Motirô Sociedade Cooperativa
- Programa do Voluntariado Paranaense de Matinhos – PROVOPAR

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial e Empresarial de Matinhos - ACIMA

c) Associação de Moradores

- Associação Comunitária de Amigos e Moradores dos Balneários Arco Íris
- Associação Comunitária de Amigos e Moradores dos Balneários Iracema
- Associação Comunitária de Amigos e Moradores dos Balneários: Caravelas I e II
- Associação de Moradores da Vila Nova Caiobá
- Associação de Moradores da Vila Nova II
- Associação de Moradores do Jardim Schefer
- Associação de Moradores dos Balneários Betaras, Solimar, Marajó - AMBBESMAR
- Associação de Moradores e Colaboradores do Jardim Aboite e Sertãozinho
- Associação de moradores do Balneário Gaivotas

- Associação dos Moradores do Jardim Eldorado
- Associação dos Moradores do Tabuleiro

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Associação de Coletores e Seleccionadores de Resíduos Sólidos de Matinhos (Ancresmat)
- Associação Municipal de Agentes Ambientais de Matinhos (AMAGEM)

e) Órgãos Federais

- Delegacia do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Paraná - CRECI-PR
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (Parque Nacional de Saint-Hilaire-Lange)

f) Órgãos Estaduais

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agência do Trabalhador
- Central de Relacionamento da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
- 2ª Companhia de Polícia Militar - Matinhos
- Corpo de Bombeiros
- Ministério Público do Paraná
 - 1ª Promotoria
 - 2ª Promotoria
- Polícia Civil do Paraná

→ Delegacia de Polícia de Matinhos

→ Posto de Identificação 105

- Posto de Atendimento do DETRAN
- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Faculdade Educacional Araucária - UNIFACEAR
- Centro Universitário Internacional - UNINTER
- Universidade do Norte do Paraná - UNOPAR
- Universidade Federal do Paraná – UFPR

h) Sistema S¹¹

- SEBRAE Sala do Empreendedor Matinhos
- SESC Caiobá

7.2.5 Morretes

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação da Terceira Idade Ciranda de Amigos
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
- Associação em Prol dos Animais Não Humanos - SANAHU
- Instituto Mirtillo Trombini

¹¹ SESC - Serviço Social do Comércio.

- Instituto Sarapiá
- Observatório Social

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial Industrial e Agropecuária de Morretes – ACIAM

c) Associação de Moradores

- Associação de Moradores América de Baixo, América de Cima, Marumbi, Fartura e Pantanal – AMANTANAL
- Associação de Moradores de Porto de Cima
- Associação de Moradores do Rio Sagrado - AMORISA
- Associação dos Moradores e Proprietários da Comunidade Floresta

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Associação de Restaurantes e Similares de Morretes – ARSIM
- Associação dos Artesãos de Morretes
- Associação dos Coletores de Materiais Recicláveis de Morretes – ACOMAREM
- Associação dos Feirantes de Morretes – AARTEM
- Sindicato dos Servidores Municipais de Morretes - SISEM
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Morretes

e) Órgãos Federais

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

f) Órgãos Estaduais

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agência do Trabalhador

- Central de Relacionamento da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
- 3ª Companhia de Polícia Militar - Morretes
- Corpo de Bombeiros
- Estação Experimental de Morretes do Instituto Agrônomo do Paraná - IAPAR/SEAB
- Instituto Ambiental do Paraná – IAP (Viveiro Florestal do IAP)
- Polícia Civil do Paraná
 - Delegacia de Polícia de Morretes
 - Posto de Identificação 102
- Promotoria (Ministério Público do Paraná)
- Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) - Núcleo Regional de Paranaguá
- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Faculdade Educacional Araucária - UNIFACEAR¹²

¹² Sede própria em construção, a ser inaugurada em dezembro de 2018.

7.2.6 Paranaguá

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação Assistencial Nossa Senhora do Rosário
- Associação Cultural Nipo Brasileira de Paranaguá
- Associação da Paz
- Associação de Colaboradores da Escola de Deficientes Auditivos de Paranaguá
- Associação de Pais e Amigos da Natação
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE
- Associação dos Nativos da Ilha do Mel - Praia Grande à Ponta Oeste – ANIMPO
- Associação dos Nativos da Ilha do Mel e Moradores Tradicionais da Bacia de Paranaguá - ANIME
- Centro de Apoio aos Marinheiros de Paranaguá - CAM
- Centro de Assistência Social Esperança
- Centro de Formação Sócio-Ambiental
- Centro de Letras "Leôncio Correia"
- Federação das Associações de Moradores De Bairros, Clube de Mães e Entidades Beneficentes, Esportivas e Sociais do Litoral Paranaense
- Grupo de Preservação Ambiental da Ilha do Mel - PRAIMEL
- Instituto Gênese Brasil
- Instituto Histórico e Geográfico de Paranaguá
- Instituto IvnuK
- Observatório Social

- Paranaguá Criativa
- Programa do Voluntariado Paranaense de Paranaguá – PROVOPAR
- Serviço e Assistência Social Bom Pastor
- Sociedade Beneficente Árabe Muçulmana de Paranaguá
- Sociedade de Assistência aos Necessitados
- Sociedade dos Amigos da Ilha do Mel
- Sociedade Esportiva Ilha do Mel – SEIM

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Paranaguá- ACIAP
- Cooperativa dos Campings da Ilha do Mel - COOCAMMEL
- Cooperativa dos Transportadores Náuticos da Ilha do Mel - COTRANAUTA

c) Associação de Moradores

- Associação de Moradores da Ilha dos Valadares - AMIV
- Associação de Moradores da Prainha - Encantadas
- Associação de Moradores da Vila Alboit
- Associação de Moradores da Vila do Povo
- Associação de Moradores da Vila Marinho
- Associação de Moradores do Bairro da Vila Guarani
- Associação de Moradores do Bairro do Rocío
- Associação de Moradores do Distrito de Alexandra
- Associação de Moradores do Jardim Eldorado
- Associação de Moradores do Jardim S

- Associação de Moradores da Serraria do Rocha, Vila Rute e Jardim Santa Rosa
- Associação dos Moradores da Vila Labra - AMOVILA
- Associação dos Moradores do Bairro da Costeira
- União Municipal das Associações de Moradores de Paranaguá - UMAMP

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Agências-Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado do Paraná - SINDAPAR
- Associação dos Barqueiros das Bahias do Litoral Norte do Paraná - ABALINE
- Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos do Litoral
- Sindicato do Bloco de Paranaguá
- Sindicato dos Arrumadores de Paranaguá
- Sindicato dos Condutores Autônomos
- Sindicato dos Conferentes de Paranaguá
- Sindicato dos Consertadores de Carga e Descarga nos Portos de Paranaguá e Antonina
- Sindicato dos Empregados no Comércio de Paranaguá
- Sindicato dos Ensacadores de Paranaguá
- Sindicato dos Estivadores de Paranaguá
- Sindicato dos Marítimos de Paranaguá
- Sindicato dos Operadores Portuários- SINDOP
- Sindicato dos Trabalhadores Empregados Na Administração e no Serviço de Capatazia dos Portos, Terminais Privativos e Retroportuários dos Terminais Privativos e Retroportuários do Estado do Paraná- SINTRAPORT

- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paranaguá
- Sindicato dos Vigias de Paranaguá

e) Órgãos Federais

- Agência da Previdência Social Paranaguá (Instituto Nacional do Seguro Social - INSS)
- Agência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Subseção de Paranaguá
- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (CREA-PR) - Inspeção de Paranaguá (Regional Curitiba)
- Delegacia da Receita Federal
- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI) - Coordenação Técnica Local (CTL)
- Polícia Federal
 - Delegacia de Polícia Federal
 - Centro Integrado de Operações Marítimas (CIOM)
- Posto de Vigilância em Portos, Aeroportos e Fronteiras – PVPAF (Vigilância Sanitária)
- Unidade Operacional Alexandra (Polícia Rodoviária Federal)
- Unidade Técnica de 2º Nível do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

f) Órgãos Estaduais

- Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agências da Receita Estadual do Paraná
- Agência do Trabalhador
- 3ª Circunscrição Regional de Trânsito (DETRAN)
- 8ª Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil - CORPDEC
- Corpo de Bombeiros (8ºGB)
- Instituto Ambiental do Paraná – IAP (Escritório Regional de Paranaguá – ERLIT)
- Instituto de Criminalística
- Ministério Público do Paraná
 - 1ª Promotoria
 - 2ª Promotoria
 - 3ª Promotoria
 - 4ª Promotoria
 - 5ª Promotoria
 - 6ª Promotoria
- Polícia Civil do Paraná
 - 1.ª Subdivisão Policial de Paranaguá
 - 2.º Distrito Policial de Paranaguá
 - 3.º Distrito Policial de Paranaguá
 - Núcleo de Proteção à Criança e ao Adolescente Vítimas de Crimes de Paranaguá

- Primeiro Cartório 9 BPM
- Primeiro Cartório BPamb (Batalhão da Polícia Ambiental - Força Verde)
- Seção Regional de Identificação de Paranaguá
- Polícia Militar
 - 9º Batalhão de Polícia Militar
 - 1ª Companhia de Polícia Militar
 - Destacamento de Alexandra
- Posto Rodoviário Alexandra (Polícia Militar Rodoviária)
- Unidade Local de Sanidade Agropecuária da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - Secretaria da Agricultura e Abastecimento - ULSA de Paranaguá (ADAPAR/SEAB)
- Unidade Regional do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Internacional - UNINTER
- Instituto Federal do Paraná - IFPR
- Universidade do Norte do Paraná - UNOPAR
- Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR
- Centro Universitário Faculdade Educacional Araucária - UNIFACEAR¹³

¹³ Sede própria em construção, a ser inaugurada em dezembro de 2018.

h) Sistema S¹⁴

- SENAC Paranaguá
- SESC Paranaguá
- SEBRAE - Escritório Paranaguá
- Sistema Fiep - SESI/SENAI/IEL - Paranaguá

7.2.7 Pontal do Paraná

a) Organizações da Sociedade Civil/Instituições sem Fins Lucrativos

- Associação Comunitária do Balneário Atami Sul
- Associação Pro Moradia Bela e Justa de Pontal do Paraná
- CANOA socioambiental
- Marbrasil
- Núcleo Ambiental de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná – NAGUAR
- Núcleo de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná

b) Associações Comerciais

- Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Pontal do Paraná

c) Associação de Moradores

- Associação de Moradores do Balneário Grajau

¹⁴ SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESI - Serviço Social da Indústria; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; IEL- Instituto Evaldo Lodi.

- Associação dos Moradores de Pontal do Paraná - AMPP
- Associação dos Moradores do Balneário de Ipanema IV - ASSMOBAI IV
- Associação dos Moradores e Proprietários dos Balneários de Santa Terezinha e Itapoã
- Associação dos Proprietários de Imóveis do Balneário de Guarapari - APIG

d) Sindicatos/ Entidades de Classe

- Associação de Barqueiros do Litoral Norte do Paraná - ABALINE
- Associação dos Artesãos de Pontal do Paraná - AAPPR
- Associação dos Vendedores Ambulantes de Pontal do Paraná
- Sindicato dos Servidores Municipais de Pontal do Paraná – SINPONTAL

e) Órgãos Federais

- Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT

f) Órgãos Estaduais

- Agência da Companhia Paranaense de Energia - COPEL
- Agência do Trabalhador
- Batalhão da Polícia Militar - Destacamento de Praia de Leste
- Central de Relacionamento da Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar
- Corpo de Bombeiros
- Polícia Civil do Paraná
 - Delegacia de Polícia Civil
 - Posto de Identificação 106

→ Quarto Cartório 9 BPM

- Posto Rodoviário (Polícia Militar Rodoviária)
- Promotoria (Ministério Público do Paraná)
- Unidade Municipal do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER

g) Academia

- Centro Universitário Internacional - UNINTER
- Universidade Federal do Paraná - UFPR (CEM – Centro de Estudos do Mar)

h) Sistema S

- SEBRAE - Sala do Empreendedor Pontal do Paraná

Sobre os Conselhos Municipais, o levantamento realizado conta com dados obtidos nas páginas oficiais das próprias Prefeituras e nas pesquisas Munic do IBGE¹⁵ de diferentes anos (Quadro 3). Com o estabelecimento de pontos focais em cada administração local, a informação aqui apresentada deverá ser confirmada e complementada. Destaque para os Conselhos Tutelares, de Meio Ambiente e de Saúde, únicos encontrados em todas as Prefeituras, seguidos pelos de Assistência Social e de Educação, e depois pelos de Habitação, de Política Urbana e de Direitos da Criança e do Adolescente.

O município de Pontal do Paraná é o que apresenta o maior número de conselhos, enquanto Guaraqueçaba o que possui o menor. Alguns conselhos encontrados são muito específicos e só aparecem em um único município, como o caso do Conselho

¹⁵ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais. Foram utilizados dados de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2017.

da Merenda Escolar ou o Conselho de Acompanhamento do FUNDEB ou do Programa Bolsa Família.

Quadro 3: Conselhos Municipais do Litoral Paranaense

CONSELHOS	Antonina	Guaraqueçaba	Guaratuba	Matinhos	Morretes	Paranaguá	Pontal do Paraná	Total
Acompanhamento do FUNDEB	não	não	não	não	não	não	sim	1
Assistência Social	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	6
Desenvolvimento Sustentável	não	não	não	não	não	não	sim	1
Direitos da Criança e do Adolescente	não	não	sim	sim	não	sim	sim	4
Direitos da Mulher	não	não	não	não	não	sim	sim	2
Direitos da Pessoa com Deficiência	não	não	sim	não	não	não	sim	2
Direitos do Idoso	não	não	não	não	não	sim	sim	2
Educação	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim	6
Habitação	não	sim	não	sim	sim	sim	sim	5
Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	não	não	não	sim	não	não	não	1
Juventude	não	não	não	não	não	sim	não	1
Meio Ambiente	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	7
Merenda Escolar	não	não	sim	não	não	não	não	1
Política Urbana	sim	sim	sim	não	não	sim	não	4
Políticas Públicas Sobre Drogas	não	não	não	não	não	não	sim	1
Saneamento Básico	não	não	não	não	não	sim	não	1
Saúde	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	7
Segurança	não	não	não	não	não	não	sim	1
Transporte	não	não	não	não	não	não	sim	1
Transporte, Usuários, Trânsito e Mobilidade Urbana	não	não	não	não	não	não	sim	1
Turismo	não	não	não	não	não	não	sim	1
Tutelar	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	7

Fonte: Pesquisa realizada na internet em abril/2018; Munic 2017

7.2.7 Formulário de Pesquisa

Nome da Instituição*: _____

Objetivo/Finalidade da Instituição*: _____

Área(s) de Atuação da Instituição*: _____

Responsável(is)*: _____

Região(ões) de Atuação da Instituição*:

() zona urbana () zona rural () ilhas ()

outro: _____

Município(s) de Atuação*:

() Antonina () Guaraqueçaba () Guaratuba () Matinhos () Morretes

() Paranaguá () Pontal do Paraná

Local(is) de Atuação: bairro(s), comunidade(s): _____

Número de Funcionários Remunerados*: _____

Número de Voluntários*: _____

Número de Associados (apenas para sindicatos e associações de moradores): _____

Orçamento Anual: _____

Fonte(s) de Receita: _____

Número Estimado de Beneficiários: _____

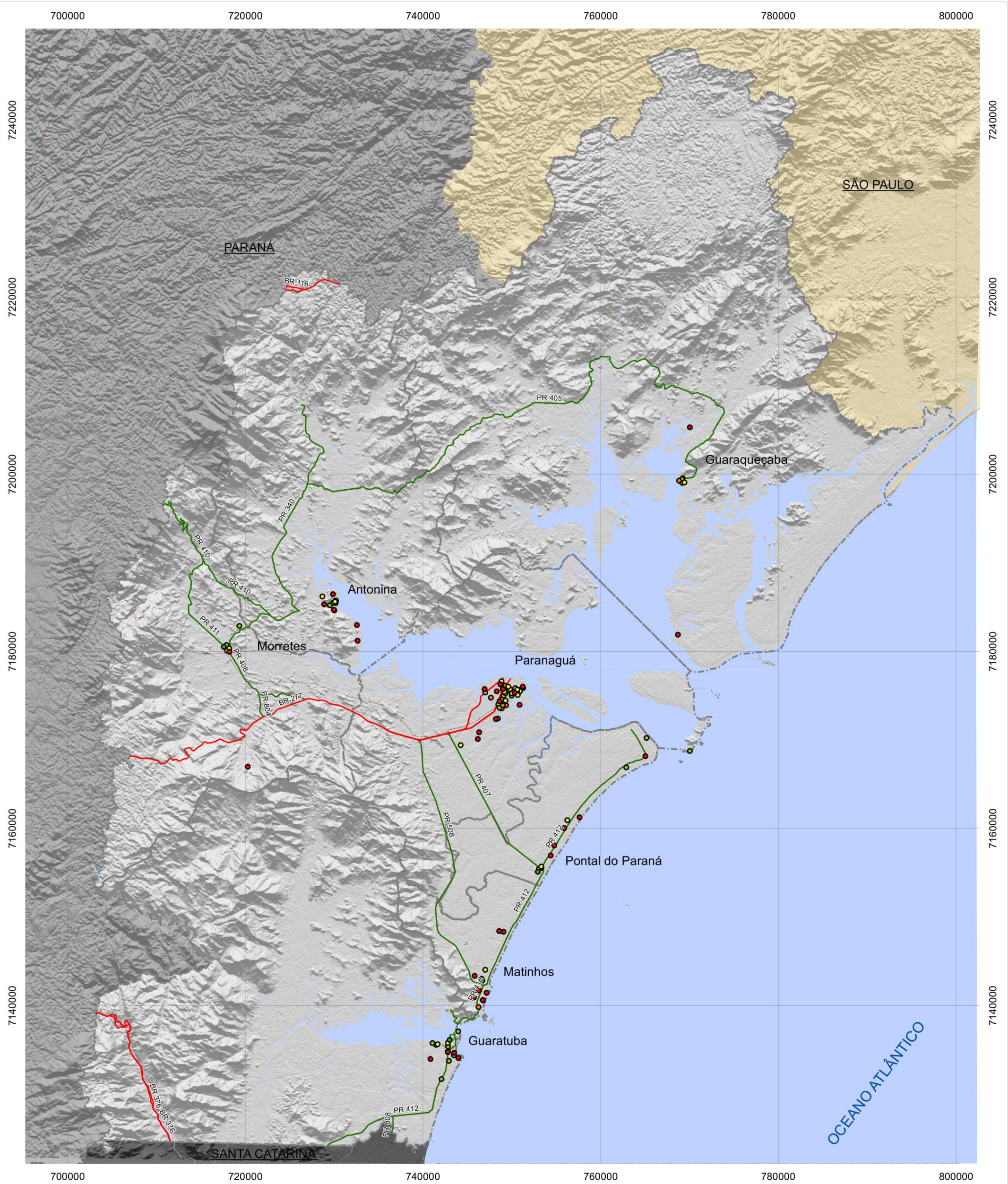
Organizações Parcerias: _____

Principais atividades: _____

Principais dificuldades: _____

Contatos da Instituição (endereço, telefone, e-mail, site)*: _____

Nome do Respondente*: _____



Unidades das Associações e Organizações não Governamentais

Legenda

- Rodovias Estaduais
- Rodovias Federais
- Malha Ferroviária
- Massa de Água
- Limite dos Municípios da Área de Estudo

Limite de Estados

- Paraná
- Santa Catarina
- São Paulo

Unidades

- ONG's
- Sindicatos
- Associação Comercial
- Associação de Moradores
- Sistema Governamentais

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ

PDS_LITORAL

N

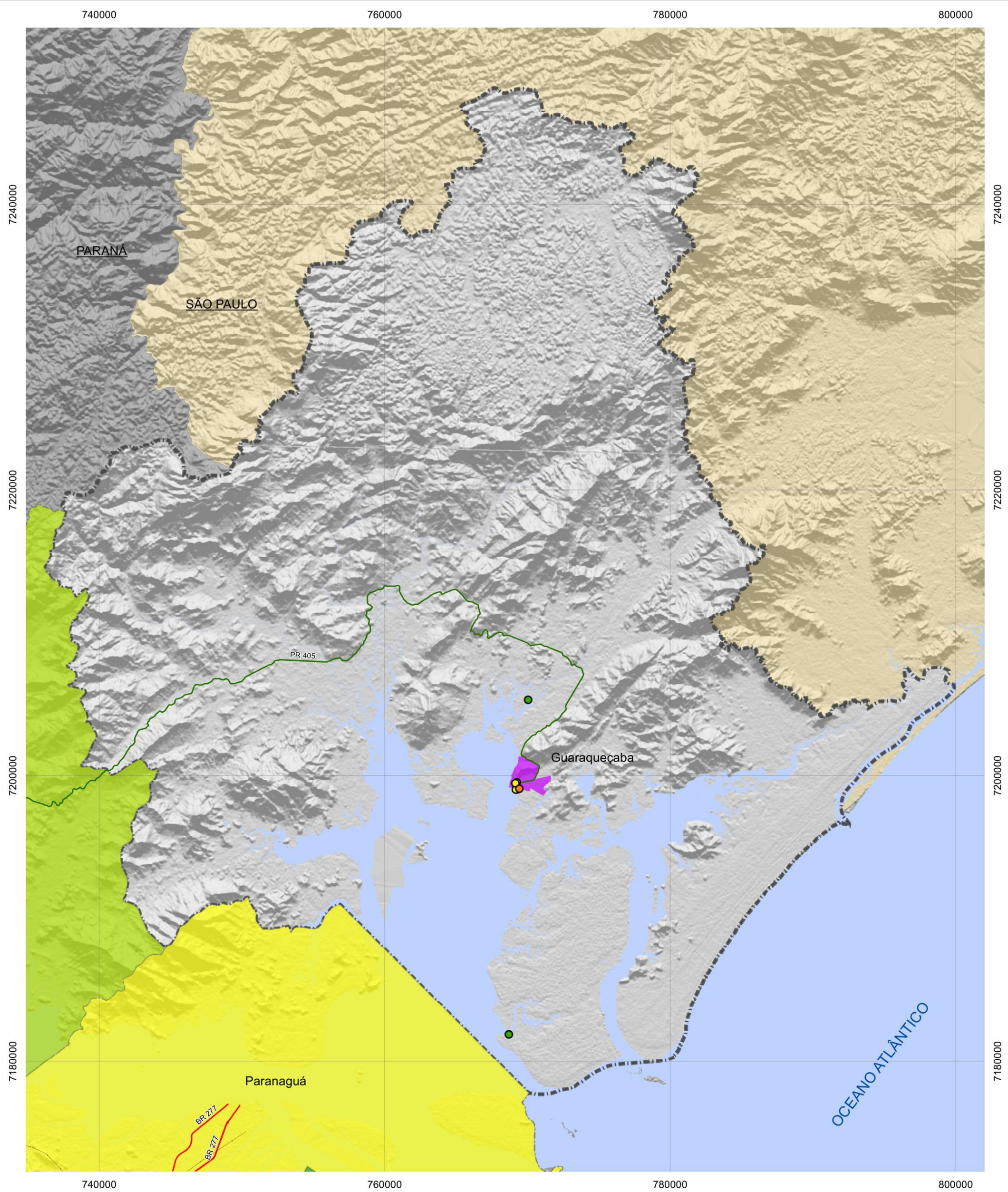
10 5 0 10 Km

DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18 ESC.: 1:400.000



Unidades de Associações e ONG's de Guaraqueçaba

Legenda		Municípios	Limite de Estados	Unidades
	Rodovias Estaduais			 Associação de Moradores
	Rodovias Federais			 ONG's
	Malha Ferroviária			 Sindicato
	Massa de Água			
	Área Urbana de Guaraqueçaba			
		Pontal do Paraná		

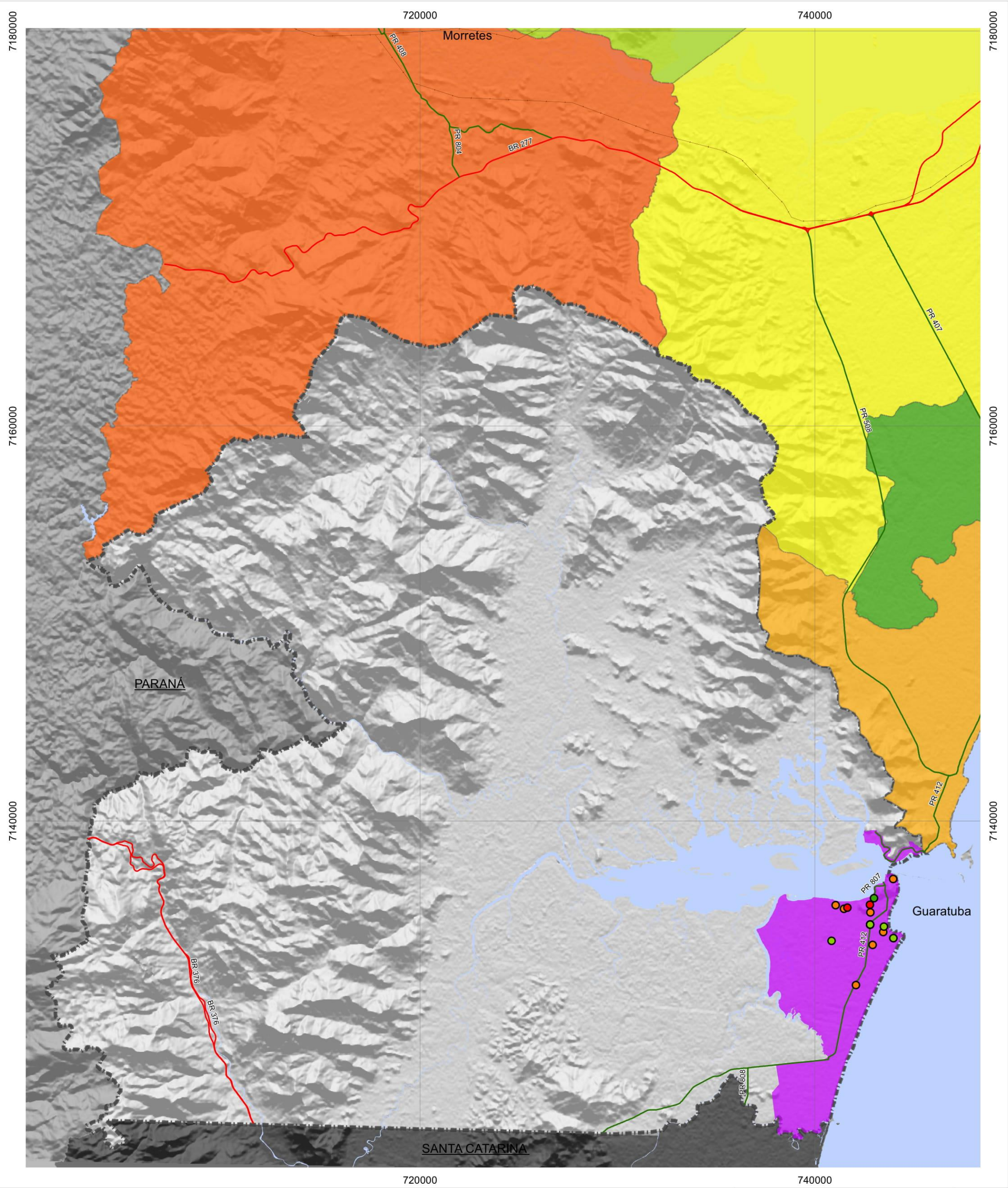
PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ

DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18 ESC.: 1:250.000



Unidades de Associações e ONG's de Guaratuba

Legenda			
 Rodovias Estaduais	Municípios	Limite de Estados	Unidades
 Rodovias Federais	 Antonina	 Paraná	 Associação Comercial
 Malha Ferroviária	 Guaratuba	 Santa Catarina	 Associação Moradores
 Área Urbana de Guaratuba	 Matinhos		 ONG's
 Massa de Água	 Morretes		 Sindicato
	 Paranaguá		
	 Pontal do Paraná		

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ



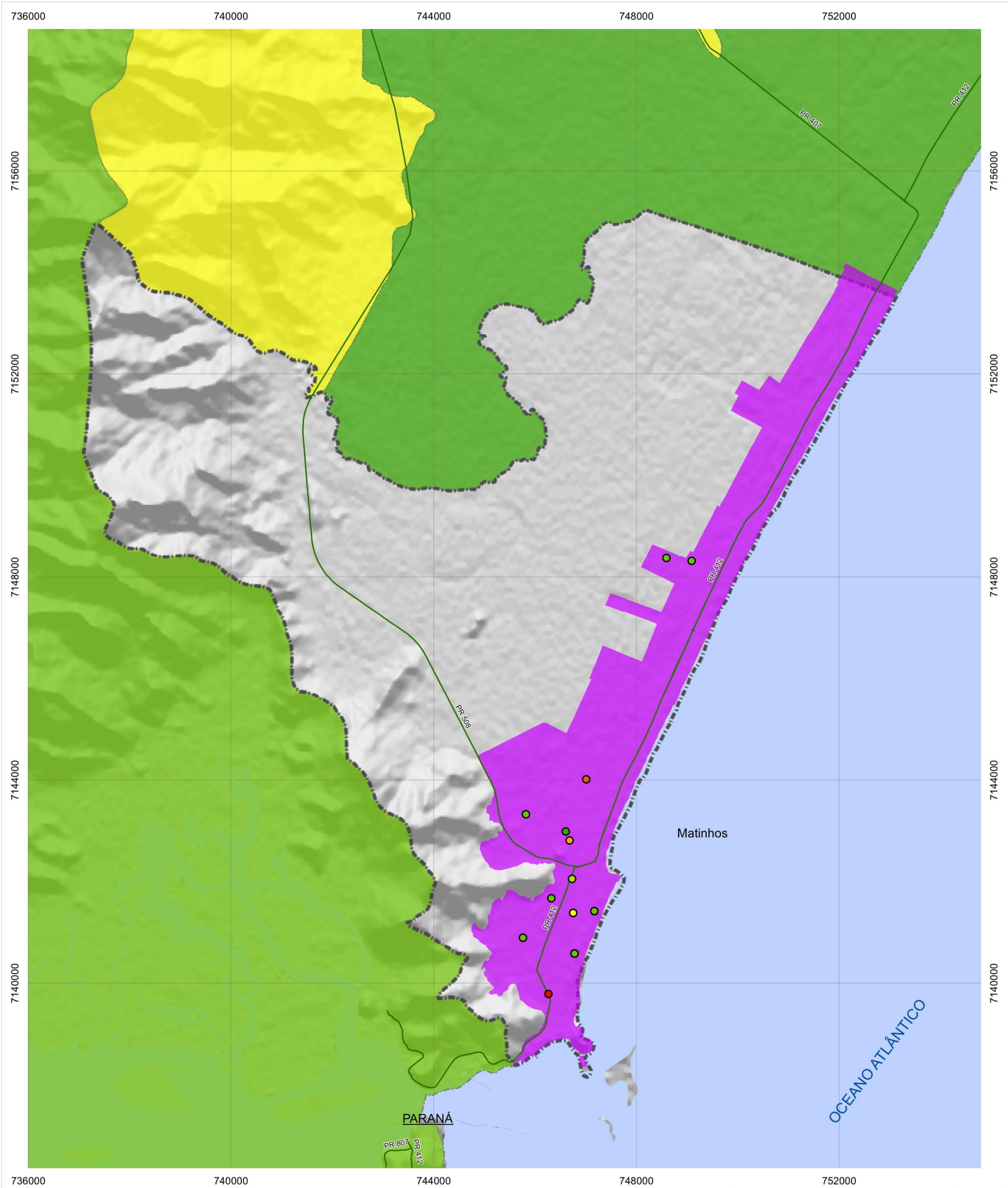
DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18 ESC.: 1:180.000





Unidades de Associações e ONG's de Matinhos

Legenda

Rodovias Estaduais

Área Urbana de Matinhos

Massa de Água

Limite de Estados

Paraná

Municípios

Matinhos

Guaratuba

Paranaguá

Pontal do Paraná

Unidades

Associação Comercial

Associação de Moradores

DETRAN

Ministério Público

ONG's

Sindicato

Sistema S

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ

PDS_LITORAL

N

2 1 0 2 Km

DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr

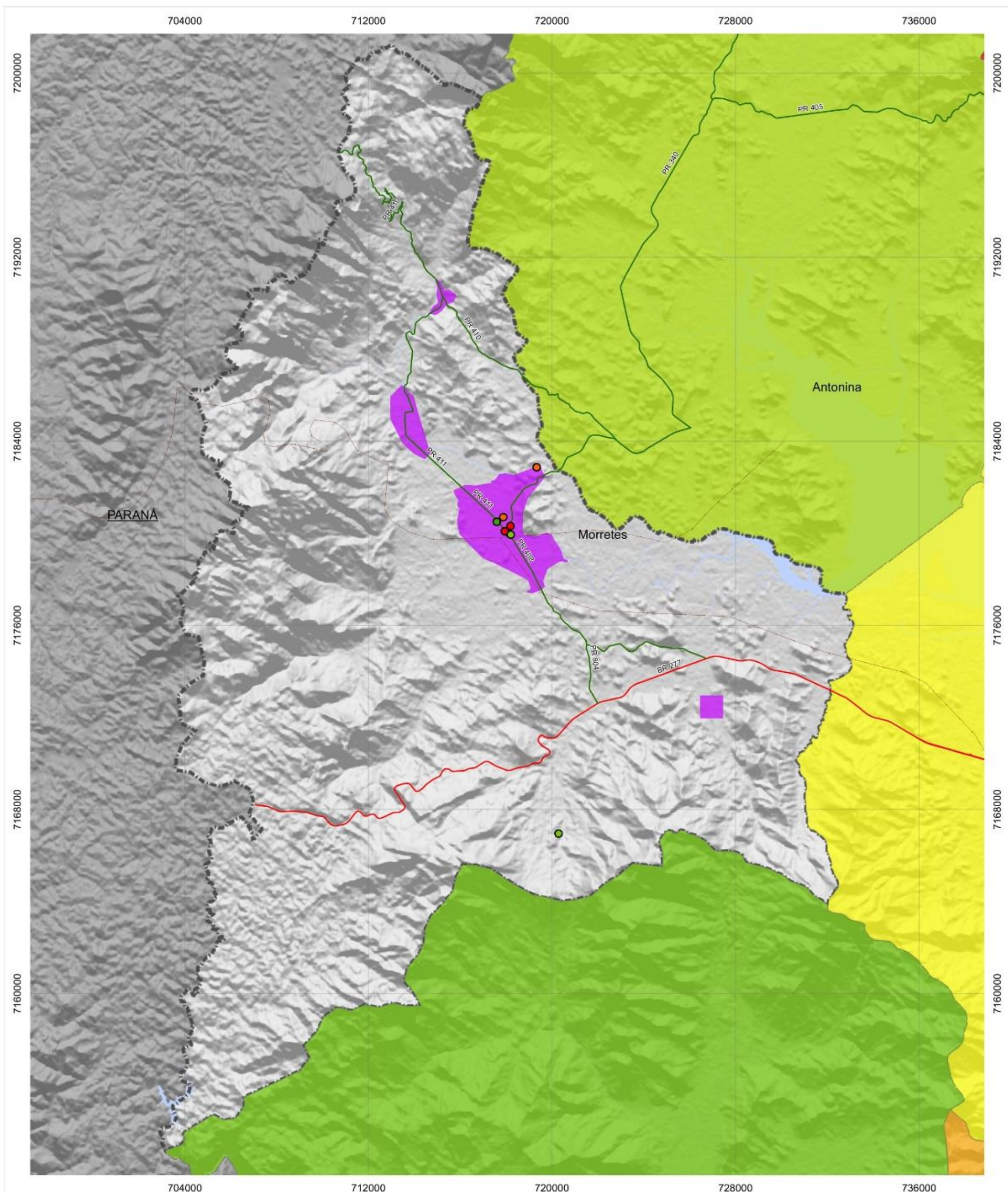
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S

DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017); LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018); NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016); RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18 ESC.: 1:70.000

PARANÁ THE WORLD BANK BARCELONA BRASIL GROUP Mcrit hidria Quanta



Unidades de Associações e ONG's de Morretes

Legenda		
	Rodovias Estaduais	
	Rodovias Federais	
	Malha Ferroviária	
	Massa de Água	
	Área Urbana de Morretes	
Limite de Estados		
	Paraná	
Municípios		
	Morretes	
	Antonina	
	Guaraqueçaba	
	Guaratuba	
	Matinhos	
	Paranaguá	
Unidades		
	Associação Comercial	
	Associação de Moradores	
	ONG's	
	Sindicato	

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ



4 2 0 4 Km

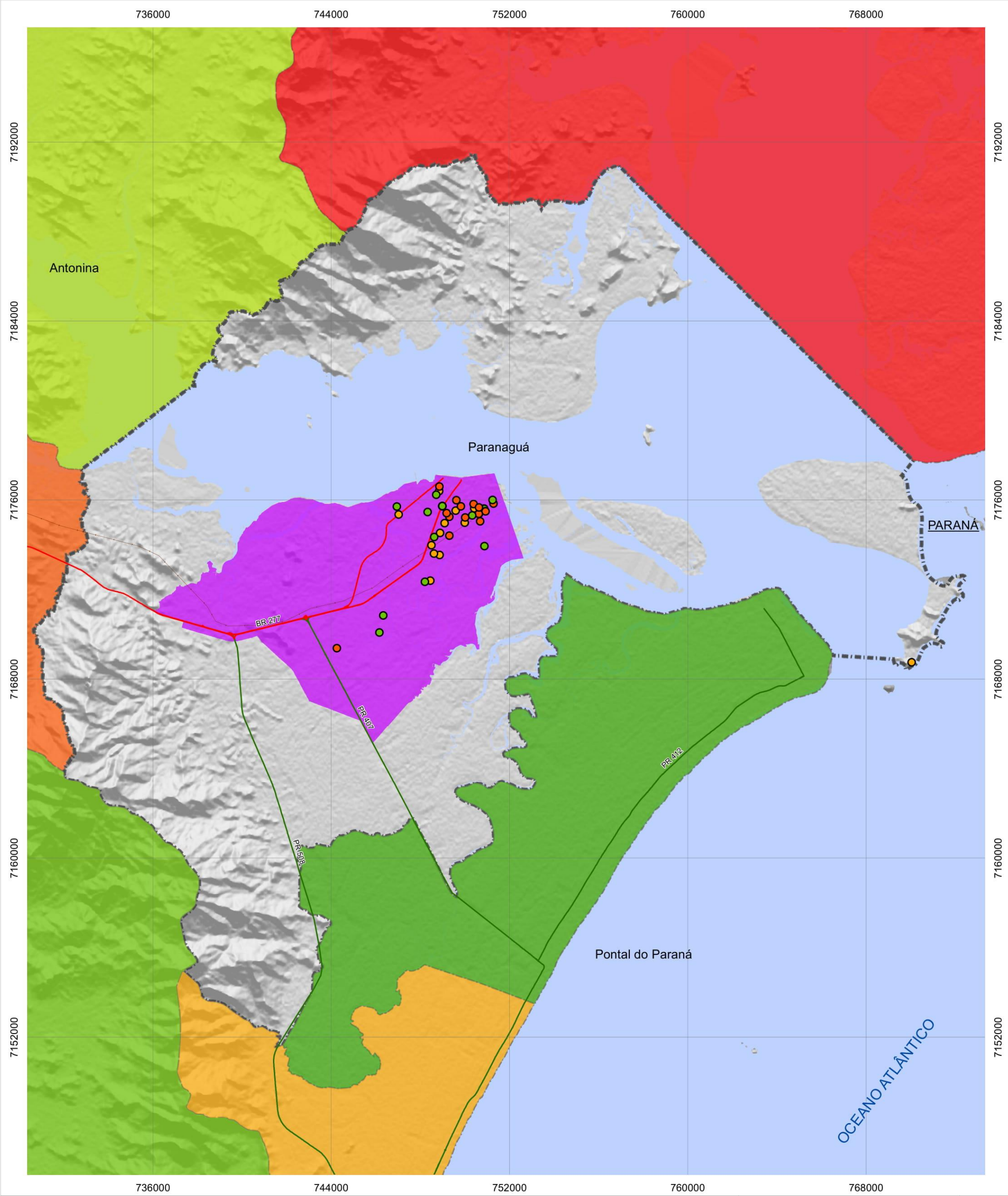
DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2018);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18

ESC.: 1:154.580



Unidades de Associações e ONG's de Paranaguá

- Legenda**

 - Rodovias Estaduais
 - Rodovias Federais
 - Malha Ferroviária
 - Massa de Água
 - Área Urbana de Paranaguá
 - Limite de Estados**
 - Paraná
- Municípios**

 - Paranaguá
 - Antonina
 - Guaraqueçaba
 - Guaratuba
 - Matinhos
 - Morretes
 - Pontal do Paraná
- Unidades**

 - Associação Comercial
 - Associação de Moradores
 - ONG's
 - Sindicato

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ

PDS_LITORAL

N

4 2 0 4 Km

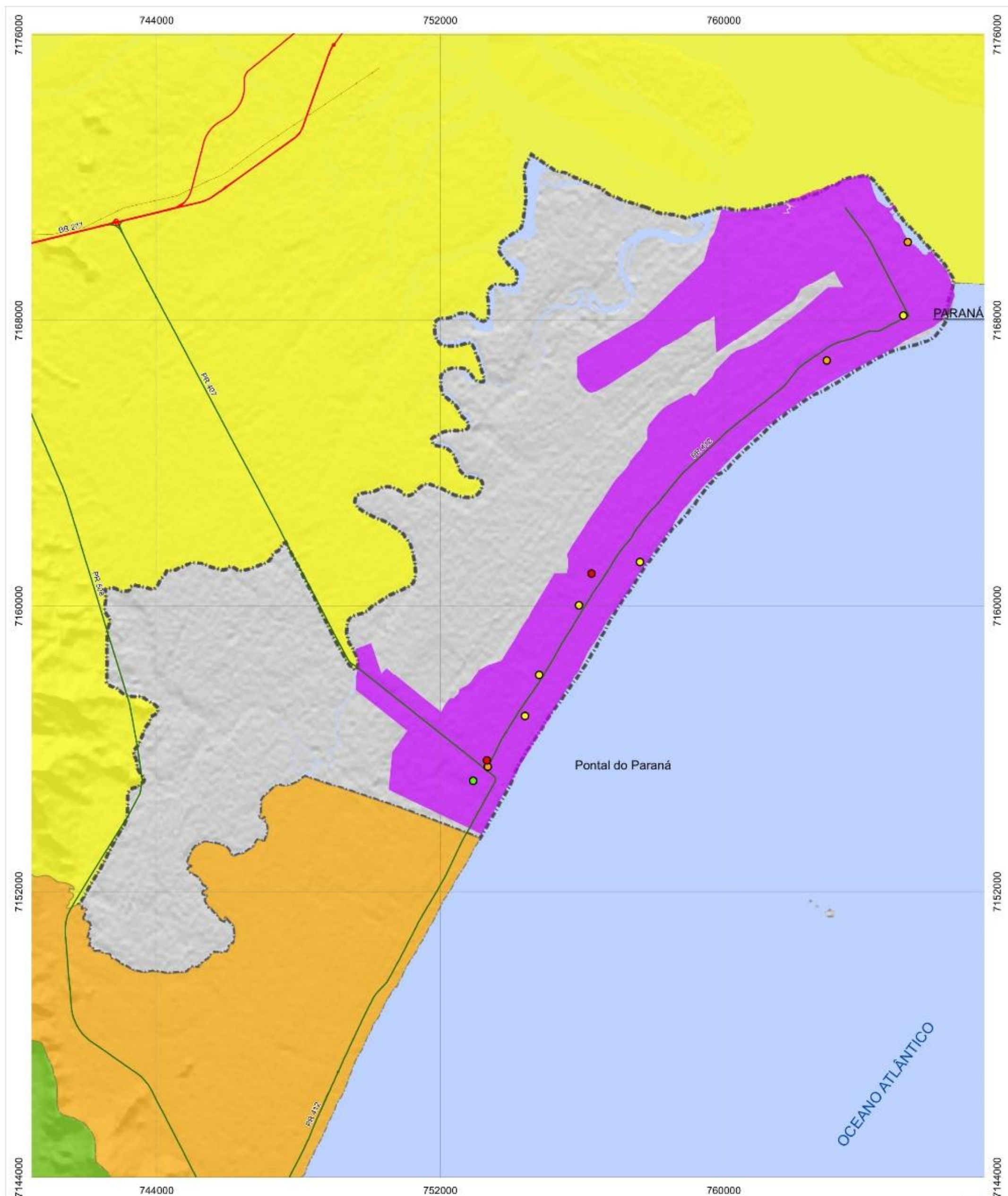
DADOS TÉCNICOS:

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGr
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18 ESC.: 1:160.000

PARANÁ THE WORLD BANK BARCELONA BRASIL GROUP Mcrit hidria Quanta



Unidades de Associações e ONG's de Pontal do Paraná

Legenda	
	Rodovias Estaduais
	Rodovias Federais
	Malha Ferroviária
	Massa de Água
	Área Urbana de Pontal do Paraná
	Limite de Estados
	Paraná
MUNICIPIO	
	Pontal do Paraná
	Guaratuba
	Matinhos
	Paranaguá
Unidades	
	Associações Comerciais
	Associação de Moradores
	ONG's
	Sindicato

PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ



2 1 0 2 Km

DADOS TÉCNICOS

MERIDIANO CENTRAL: 51° WGR
DATUM HORIZONTAL: SIRGAS 2000 - 22S
DATUM VERTICAL: IMBITUBA-SC

FONTE DOS DADOS: RODOVIAS, FERROVIAS: PNLT (2017);
LIMITES MUNICIPAIS, MASSA DE ÁGUA: ITCG (2015, 2018);
NOME MUNICÍPIOS, LIMITES ESTADUAIS: IBGE (2015, 2016);
RELEVO SOMBREADO, INPE (2011).

DATA: MAIO - 18

ESC.: 1:100.000

7.3 ARRECADAÇÕES MUNICIPAIS E DEPENDÊNCIAS DE REPASSES FISCAIS

Analisar o litoral paranaense do ponto de vista da gestão pública faz necessário um olhar para o porte de cidades que estamos analisando. Seis dos sete municípios que compõem o grupo de cidades do litoral estão enquadrados na categoria de municípios de pequeno porte (até 100 mil habitantes), e apenas Paranaguá está na categoria de municípios de médio porte (de 100 a 500 mil habitantes). Os municípios pequenos brasileiros, em média, apresentaram as menores taxas de crescimento populacional na última década segundo o IBGE. O baixo crescimento, ou até decréscimo em muitos casos, pode ser explicado pelo componente migratório, influenciado por seu baixo dinamismo econômico.

Nesse sentido, Guaraqueçaba, Matinhos e Morretes apresentaram pequena perda de população no período 2007-2016¹⁶, com destaque para Guaraqueçaba que perdeu 8% de seus moradores. No sentido contrário, importante apontar o crescimento de 32% da população de Pontal do Paraná e de 9% de Antonina para o mesmo período, ambos municípios vizinhos a Paranaguá, polo de trabalho e serviços da região.

A baixa atividade econômica e a diminuição no número de contribuintes impactam fortemente na arrecadação municipal, reduzindo sua capacidade de investimento e atuação. Não se pode aqui deixar de mencionar as várias restrições à ocupação e ao uso do solo na região decorrentes do fato de que grande parte do seu território é protegido ambientalmente, sendo composto por diversas reservas nacionais e estaduais, cujas áreas se sobrepõem e restringem em vários aspectos o desenvolvimento de alguns setores na região. Esses fatores não impedem que seja realizada uma boa administração do recurso público, respeitando os percentuais estipulados pela Lei de Responsabilidade

¹⁶ Trabalhamos com o período de 10 anos 2007-2016, pois os dados obtidos no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a arrecadação e despesa municipais estão completos apenas até 2016. Os municípios de Pontal do Paraná e Guaraqueçaba tem vários dados faltando para o período e tem parte de suas análises comprometida.

Fiscal¹⁷ e outras exigências constitucionais específicas para setores como saúde e educação.

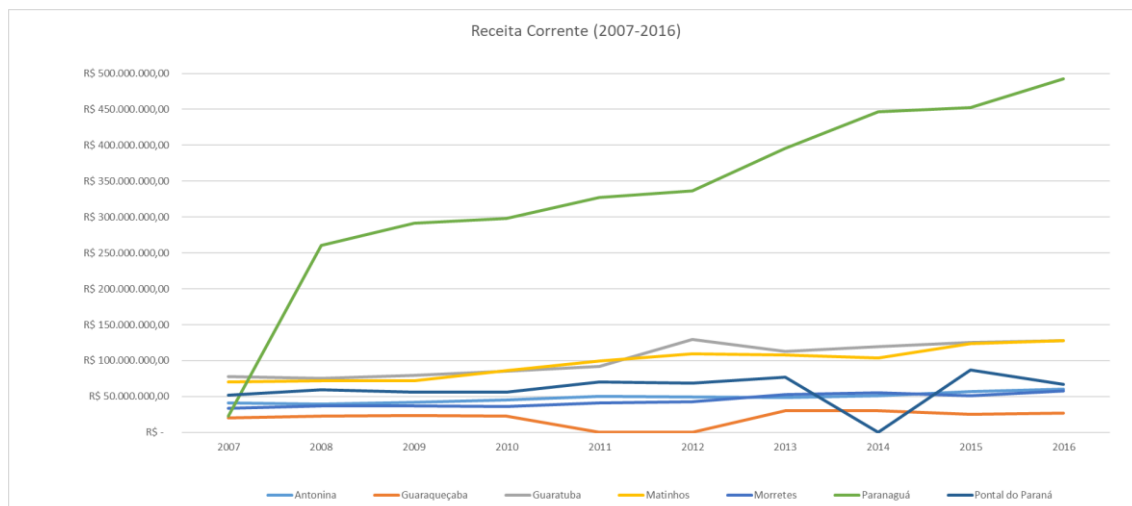
O gráfico abaixo compara a receita corrente dos municípios no período 2007-2016 apresentando que, com exceção de Paranaguá, Matinhos e Guaratuba, todos os demais municípios mantiveram o nível de arrecadação na mesma faixa de valor, sem grande ampliação do orçamento público. Destaque para Paranaguá que em dez anos teve aumento de receita de 94,6%, superior à inflação de 75,54% do período, decorrente da ampliação da arrecadação tributária conforme pode ser visto no gráfico da

¹⁷ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Figura 3.

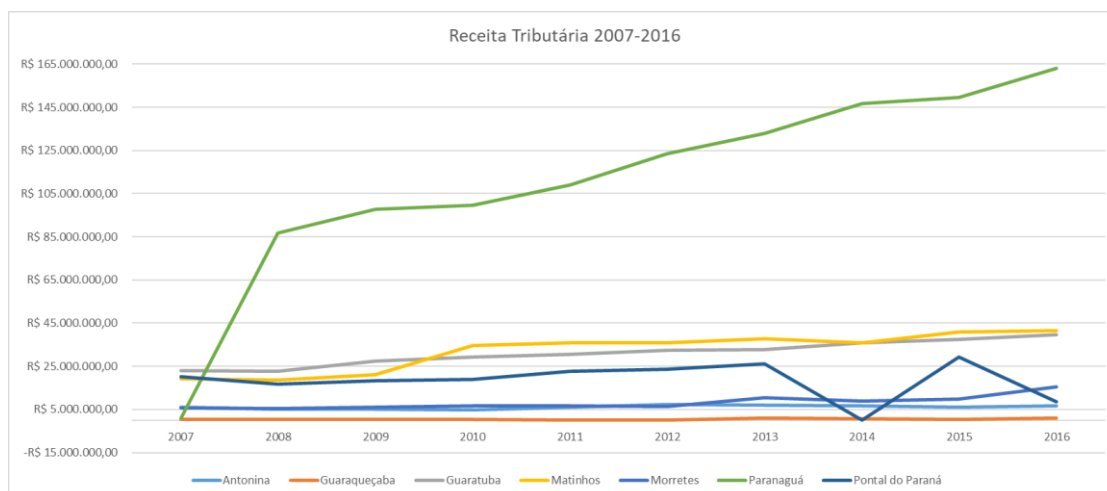
Para todos os gráficos e com comparativos entre diferentes anos, bem como as tabelas específicas para o ano de 2016, a inflação foi corrigida para valores de 2017 pelo IPCA, de acordo com os dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil.

Figura 2: Gráfico da evolução da Receita Corrente (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Figura 3: Gráfico da evolução da Receita Tributária (2007-2016)

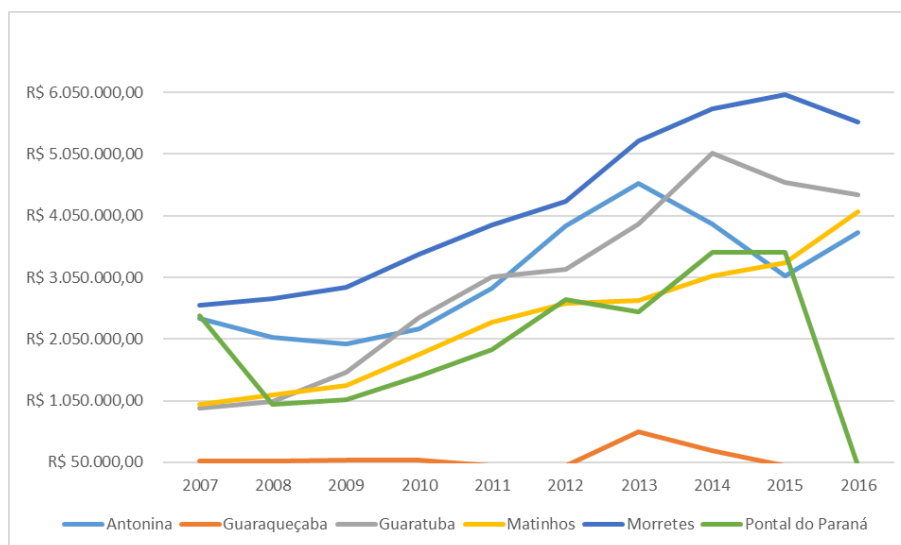


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O gráfico acima repete o padrão de crescimento da receita tributária também para os municípios de Guaratuba e Matinhos. Parte dessa ampliação pode ser atribuída à revisão do cadastro imobiliário e da lei que regulamenta a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Entretanto, boa parte da receita tributária municipal vem mesmo é do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), mais conhecido apenas como ISS, que é um tributo que incide sobre a prestação de serviços. Nesse sentido, Paranaguá e Antonina¹⁸ se destacam dos demais municípios da região, por conta das atividades portuárias, seguidos de Morretes. Os municípios litorâneos também possuem boa arrecadação devido as atividades turísticas. De todos os municípios do litoral paranaense, Guaraqueçaba é o que possui índices mais baixos de arrecadação. Para poder dar visibilidade, Paranaguá é apresentado em separado nos gráficos a seguir.

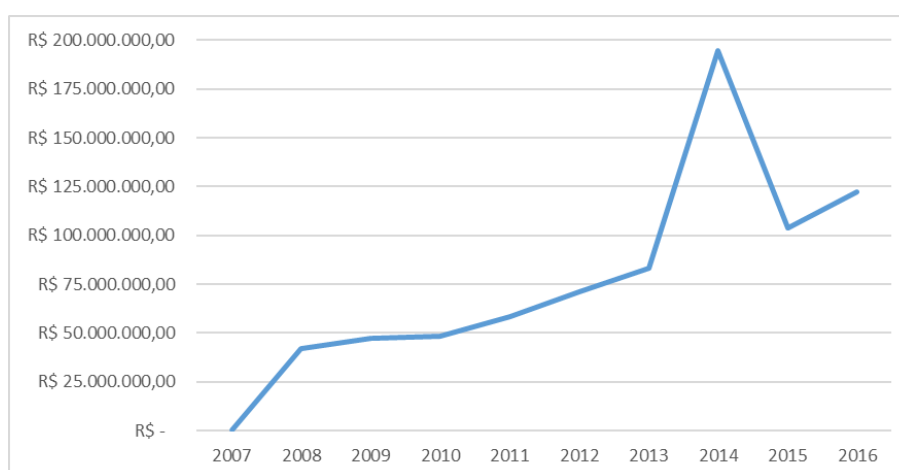
¹⁸ Durante as Oficinas de Contextualização, representante da Prefeitura Municipal de Antonina informou que os valores referentes ao ISS do Porto de Antonina têm sido depositados em juízo e que, portanto, a PMA não tem conseguido ter acesso aos recursos depositados.

Figura 4: Gráfico da evolução do Imposto Sobre Serviços sem Paranaguá (2007-2016)¹⁹



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Figura 5: Gráfico da evolução do Imposto Sobre Serviços de Paranaguá (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Retomando o tema da melhoria da arrecadação por meio da revisão do IPTU, conforme mencionado nos casos de Guaratuba e Matinhos, quando analisadas as datas de revisão do cadastro imobiliário e da planta genérica de valores, encontramos os mais diferentes

¹⁹ As linhas sem valores correspondem aos anos em que o respectivo município não forneceu o valor de sua arrecadação total de ISS.

cenários. Os cadastros encontram-se, em geral, recentemente atualizados, porém as datas de revisão da planta genérica de valores não necessariamente acompanhando as do cadastro. Um fato que chama muita atenção é que o município de Guaraqueçaba não possui planta genérica e nem mesmo cadastro atualizado, além da lei de IPTU ser a mais antiga da região.

Quadro 4: Situação Cadastro Imobiliário, IPTU e Planta Genérica de Valores

Município	Cadastro Imobiliário			IPTU		Planta Genérica de Valores		
	Existe?	Informatizado?	Atualização	Cobra?	Lei?	Existe?	Informatizado?	Atualização
Antonina	Sim	Sim	2002	Sim	2001	Sim	Não	2002
Guaraqueçaba	Sim	Não	2013	Sim	1993	Não	-	-
Guaratuba	Sim	Sim	2014	Sim	2014	Sim	Sim	1991
Matinhos	Sim	Sim	2015	Sim	2014	Sim	Sim	2009
Morretes	Sim	Sim	2002	Sim	1997	Sim	Sim	2002
Paranaguá	Sim	Sim	2015	Sim	2015	Sim	Sim	2009
Pontal	Sim	Sim	2014	Sim	2007	Sim	Sim	2014

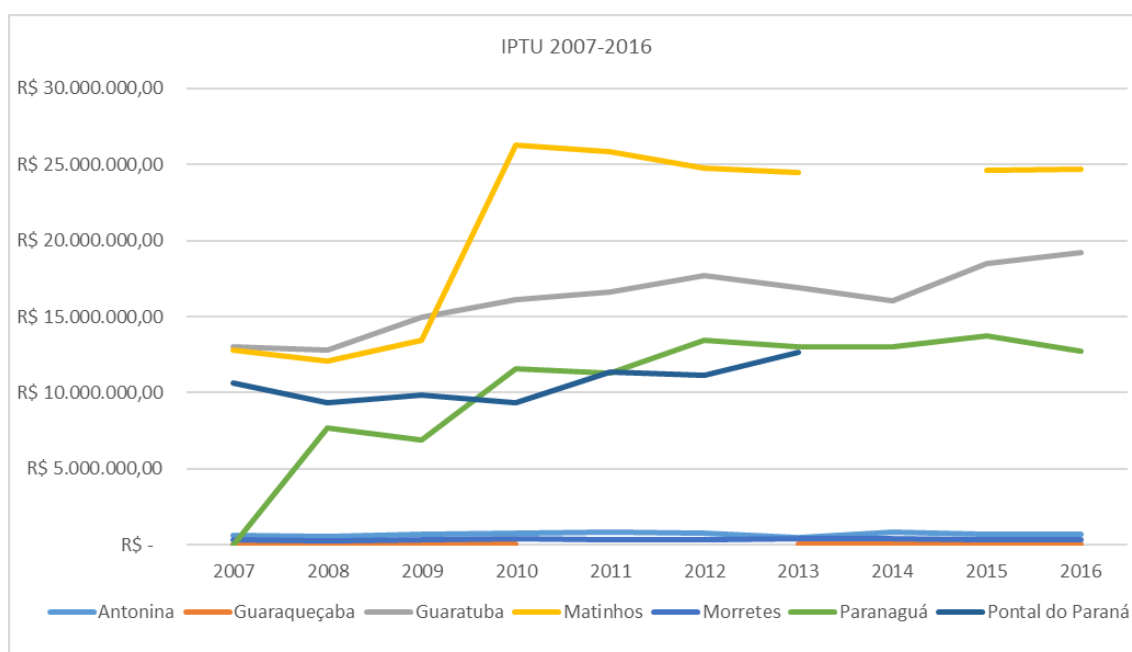
Fonte: Munic (2015)

Esse fato específico de Guaraqueçaba justifica também o baixo valor médio do IPTU cobrado em 2016 por domicílio no município, que é de apenas R\$ 43,74. Em comparação com os valores médios aplicados nos demais municípios do litoral, a diferença pode ser de 5 vezes, como nos casos de Antonina (R\$ 104,38) e Morretes (R\$ 118,16), ou até 20 vezes, como nos casos de Guaratuba (R\$ 864,16) e Matinhos (R\$ 748,65), cidades de praia tipicamente de veraneio, cujo percentual de casas de temporada é considerável no total de domicílios. Já no caso de Paranaguá, cuja participação do IPTU conforme apresentado anteriormente é baixa, mesmo tendo sua planta genérica de valores recentemente atualizada (2014), o valor médio de IPTU cobrado no município, que possui mais de 43 mil domicílios, é de R\$ 290,63.

Ainda assim, fica visível no gráfico da Figura 5 a ampliação na arrecadação do IPTU em alguns municípios, assim como o percentual de sua participação na média do total dos impostos coletados para o período (gráfico da

Figura 6). Destaque para Matinhos e Pontal do Paraná, que após revisão da planta genérica de valores praticamente duplicam a arrecadação do imposto no ano seguinte. Guaratuba também se destaca, porém com a revisão da lei e do cadastro imobiliário. O mesmo processo de revisão da planta genérica também ocorreu em Paranaguá, porém sem que o percentual de contribuição seja significativo como nos demais, já que grande parte da receita tributária do município vem do porto, principal responsável pelo crescimento vertiginoso da arrecadação do município.

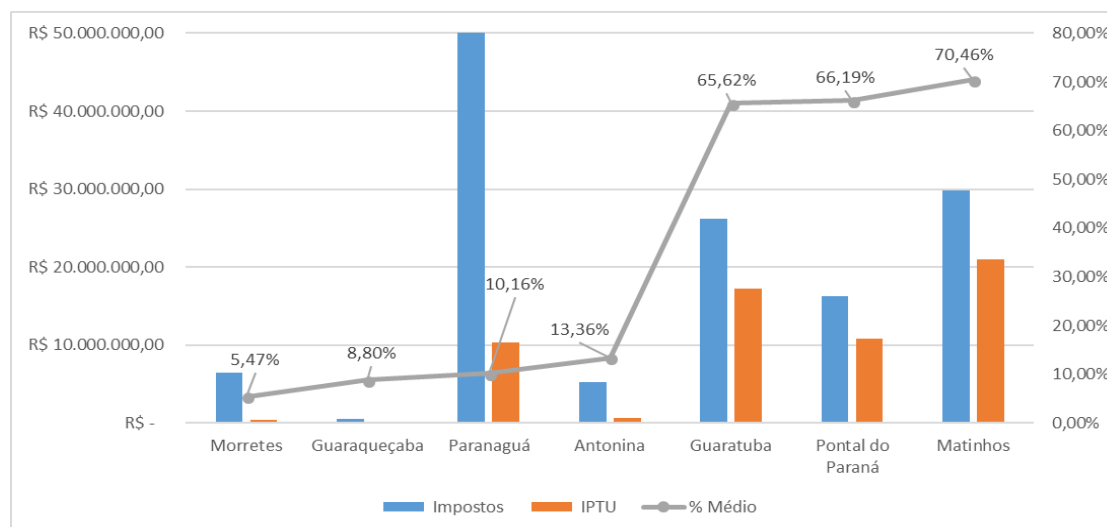
Figura 5: Gráfico da evolução do Imposto Predial e Territorial Urbano (2007-2016)²⁰



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

²⁰ As linhas sem valores correspondem a anos em que o respectivo município não forneceu o valor de sua arrecadação total de IPTU.

Figura 6: Gráfico da participação Média do IPTU na Arrecadação de Impostos (2006-2017)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Uma das possibilidades para melhoria da arrecadação municipal está vinculada ao conjunto de tributos municipais - IPTU, ISSQN, ITBI, entre outros - que se tomados como porcentagem da receita corrente, mostram uma participação, como no caso de Guaraqueçaba, muito baixa. Enfrentar o mito de que não se pode aumentar impostos, evidentemente por interesses políticos, tem que ser um processo a ser construído, capacitando a população sobre a finalidade dos recursos arrecadados, além de recuperar investimentos que na grande maioria das vezes tem como beneficiário único o mercado imobiliário, que se apropria das melhorias aumentando o preço da terra e dos imóveis, sem que tenha tido qualquer tipo de responsabilidade, ou mesmo participação, nas intervenções e benfeitorias realizadas pelo poder público.

Nesse sentido, o peso do Imposto Predial e Territorial Urbano na arrecadação tributária é fundamental para a melhoria e a equalização das contas públicas. A ausência de uma política de ajuste fiscal, com melhoria do gasto público e a revisão de instrumentos de planejamento importantes, como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Planta Genérica de Valores, passa longe de alguns dos municípios do litoral do Paraná. Analisando os dados para 2006, merecem destaque Guaratuba e Matinhos, cujos percentuais de participação do IPTU na receita de impostos, acima dos 60%, apontam

esforços locais na melhoria da arrecadação. Por outro lado, Guaraqueçaba, Morretes e Paranaguá possuem percentuais de participação abaixo dos 10%. Nos casos específicos de Guaraqueçaba e Morretes, isso se explica pelo fato de que apenas 31% e 45% dos domicílios dos municípios respectivamente são considerados urbanos. O mesmo não se aplica a Paranaguá, cujo índice de domicílios rurais é de apenas 5%.

Como esperado, os municípios com menor população são os que possuem receita corrente mais baixa e são os mais dependentes das transferências governamentais. Uma análise recente, dos números para o ano de 2016, mostram que esses percentuais passam os 60%, chegando a quase 90% (Quadro 5). Esses números mostram que o papel da receita tributária municipal é extremamente baixo em comparação com o peso das transferências, onde o percentual das transferências da União tem participação média de 45% no total de transferências correntes. Apesar disso, os municípios apresentam receita total per capita próximas, da ordem de R\$ 3.000,00, sendo Antonina quem apresenta o valor per capita mais baixo (R\$ 2.718,49) e Matinhos o mais alto (R\$ 3.604,20) entre os municípios do litoral.

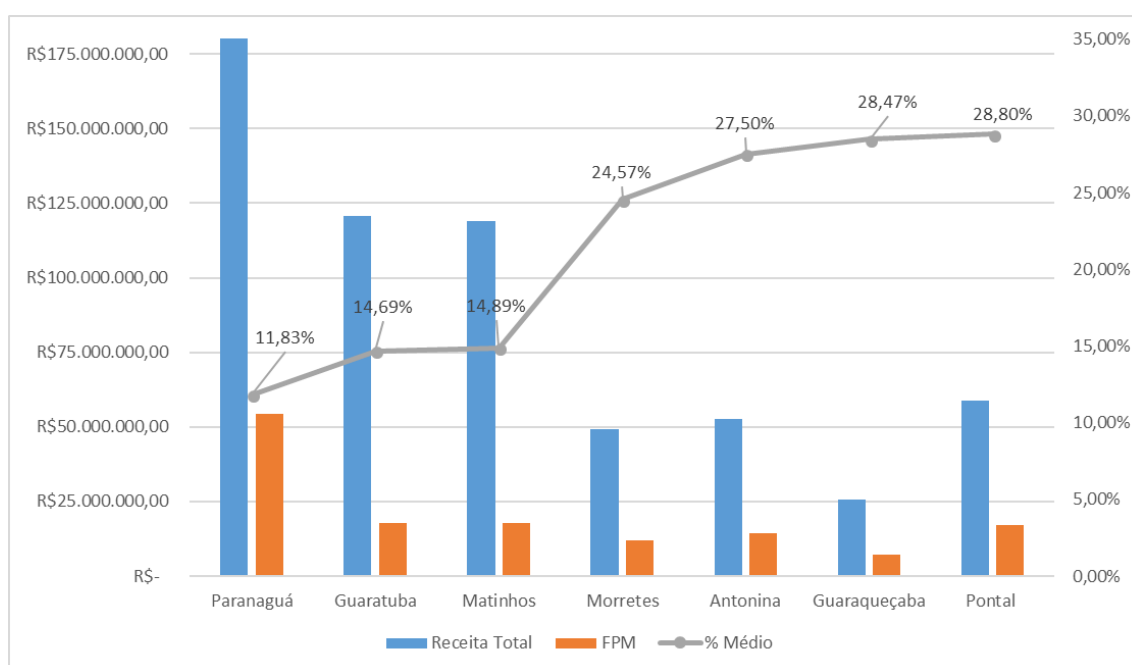
Quadro 5: Detalhamento das Receitas Municipais (2016) – Valores em R\$

Município	Receita Total	Receita Corrente	Receita Tributária	% Rec Trib	Transferências Correntes	% Rec Corr	Transferências		População 2016
							União	% Trans	
Antonina	52.787.681,22	45.700.045,55	5.753.055,75	10,9%	36.978.505,39	70,1%	19.321.382,27	52,3%	19.418
Guaraqueçaba	25.499.008,52	23.790.243,54	877.636,82	3,4%	21.966.594,11	86,1%	9.104.176,92	41,4%	7.944
Guaratuba	120.614.261,30	113.214.744,21	39.514.590,39	32,8%	62.388.812,15	51,7%	26.546.064,01	42,5%	35.588
Matinhos	119.025.203,68	110.372.223,41	36.004.072,56	30,2%	49.040.957,09	41,2%	24.264.542,01	49,5%	33.024
Morretes	49.243.158,44	40.873.143,41	7.513.276,53	15,3%	31.229.652,79	63,4%	15.921.211,29	51,0%	16.488
Paranaguá	460.063.826,81	427.833.670,12	162.927.917,39	35,4%	220.682.900,42	48,0%	82.532.370,73	37,4%	151.829
Pontal	58.810.507,03	50.661.665,81	7.254.817,28	12,3%	39.620.547,60	67,4%	21.315.531,02	53,8%	24.878

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Estimativa Populacional IBGE 2016

O panorama de baixa arrecadação é comum nas administrações locais do litoral do Paraná, bem como a forte dependência das transferências federais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme o gráfico abaixo. Quando analisada a participação do FPM na receita total dos municípios para o ano de 2016, vemos que em grande parte deles, essa dependência ultrapassa os 25% do total, ou seja, uma quarta parte do orçamento municipal vem de uma única fonte federal, cujo montante depende exclusivamente da arrecadação dessa esfera de governo. Uma vez mais, os municípios de menor população se mostram os mais dependentes.

Figura 7: Gráfico da Participação Média do FPM na Receita Total (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Ainda no caso das transferências, merece destaque os valores do ICMS Ecológico por Biodiversidade²¹, repassado pelo Governo do Estado aos municípios que abrigam em seus territórios Unidades de Conservação ou áreas protegidas, ou ainda mananciais para abastecimento de municípios vizinhos. Por se tratar de uma região ambientalmente

²¹ Estabelecido pela Lei Estadual Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991.

protegida²², o litoral do Paraná recebe grandes repasses, importantes para a proteção e a manutenção dessas áreas (Quadro 6).

Quadro 6: ICMS Ecológico por Biodiversidade (2012-2017) – Valores em R\$

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antonina	708.575,75	4.918.431,96	5.185.322,16	5.923.995,12	6.165.482,64	6.211.757,49
Guaraqueçaba	635.328,60	5.501.382,05	5.085.984,21	4.885.472,33	5.526.163,08	5.366.886,55
Guaratuba	268.665,02	2.006.240,17	2.185.804,08	2.251.016,47	2.337.739,55	2.355.262,63
Matinhos	111.003,37	711.983,83	903.100,91	930.044,48	965.875,55	973.115,49
Morretes	88.837,06	2.490.025,59	2.102.932,12	1.713.396,44	777.500,10	803.898,94
Paranaguá	273.464,55	2.034.320,56	2.207.209,01	2.291.229,45	2.379.501,78	2.397.337,90
Pontal do Paraná	33.524,11	265.612,32	272.745,35	280.882,57	291.703,91	293.890,44
TOTAL	2.119.398,46	17.927.996,47	17.943.097,84	18.276.036,85	18.443.966,61	18.402.149,44

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná

Todos os municípios do litoral do Paraná são beneficiados com o imposto. Os valores variam muito entre os municípios, mas são especialmente representativos nos que possuem menor população e maior área protegida, não só do ponto de vista do total das transferências correntes governamentais, mas principalmente nos valores totais das transferências realizadas pelo Governo do Estado. No caso de Guaraqueçaba, a arrecadação do ICMS Ecológico chega a representar mais de 20% das transferências governamentais e 55,6% das transferências estaduais, enquanto por outro lado em Paranaguá, os valores são muito inferiores e representam apenas 0,8% e 2,0%. Destaque também para os valores per capita do ICMS Ecológico para Antonina e Guaraqueçaba, R\$ 317,51 e R\$ 695,64 respectivamente, muito superiores aos valores dos demais municípios.

²² Mais informações sobre o tema integram os capítulos “Aspectos Ambientais” e “Aspectos Socioterritoriais” (item Sobreposições Territoriais entre Unidades de Conservação e Áreas Urbanas) desse produto. O Quadro “Territórios municipais delimitados em Unidades de Conservação” apresenta os percentuais dos territórios municipais considerados Unidades de Conservação.

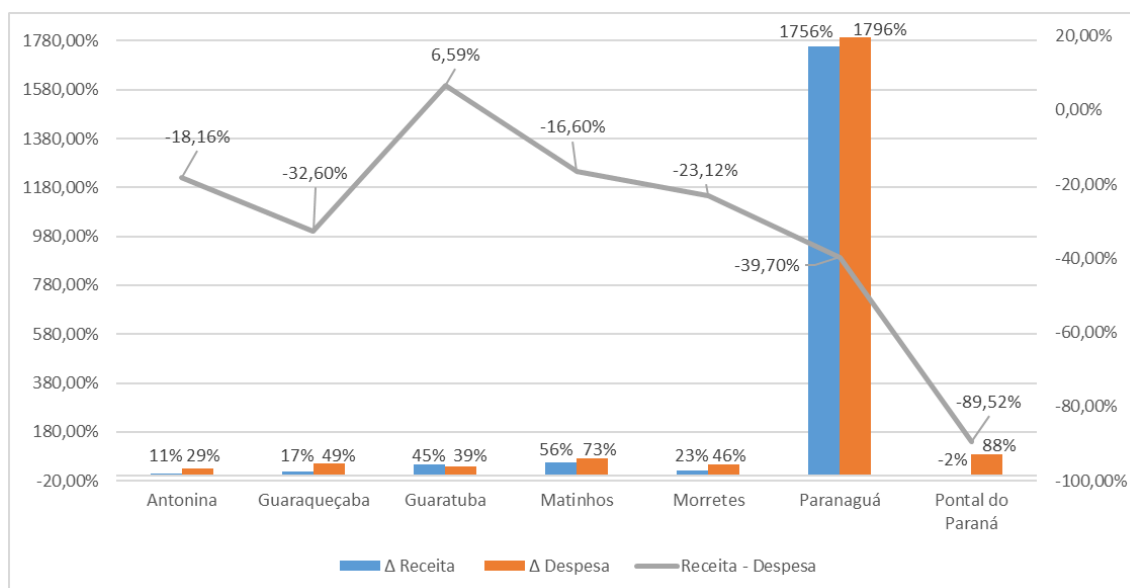
Quadro 7: Participação do ICMS Ecológico por Biodiversidade no Total das Transferências Governamentais (2016) – Valores em R\$

Município	Transf. Govern.	Transf. Estado	ICMS Ecológico	% Transf. Govern	% Transf. Estado	População 2016	Per Capita ICMS
Antonina	48.493.583,78	16.499.857,58	6.165.482,64	12,7%	37,4%	19.418	317,51
Guaraqueçaba	25.384.124,07	9.947.408,35	5.526.163,08	21,8%	55,6%	7.944	695,64
Guaratuba	68.683.450,43	17.817.244,17	2.337.739,55	3,4%	13,1%	35.588	65,69
Matinhos	58.012.464,92	10.688.873,83	965.875,55	1,7%	9,0%	33.024	29,25
Morretes	39.161.724,10	9.745.851,32	777.500,10	2,0%	8,0%	16.488	47,16
Paranaguá	284.245.509,66	119.833.395,75	2.379.501,78	0,8%	2,0%	151.829	15,67
Pontal do Paraná	49.001.163,65	8.461.599,91	291.703,91	0,6%	3,4%	24.878	11,73
TOTAL	572.982.020,60	192.994.230,91	18.443.966,61	3,2%	9,6%	289.169	63,78

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Instituto Ambiental do Paraná

Apesar desse importante reforço na arrecadação municipal, os dados que serão apresentados a seguir, referentes às despesas, apontam que a ausência desse recurso faria com que o quadro financeiro de alguns municípios fosse muito pior. No caso das despesas correntes, o Gráfico da Figura 8 apresenta o aumento das despesas dos municípios incompatível com o aumento das receitas correntes no decorrer dos anos, com déficits que chegam a quase 30% dos valores arrecadados. Exceção novamente de Guaratuba, cujas despesas foram menores que as receitas, e Matinhos, onde o ritmo das despesas acompanhou o mesmo crescimento das receitas correntes. Os dados para Guaraqueçaba e Pontal do Paraná estão comprometidos, pois encontram-se incompletos.

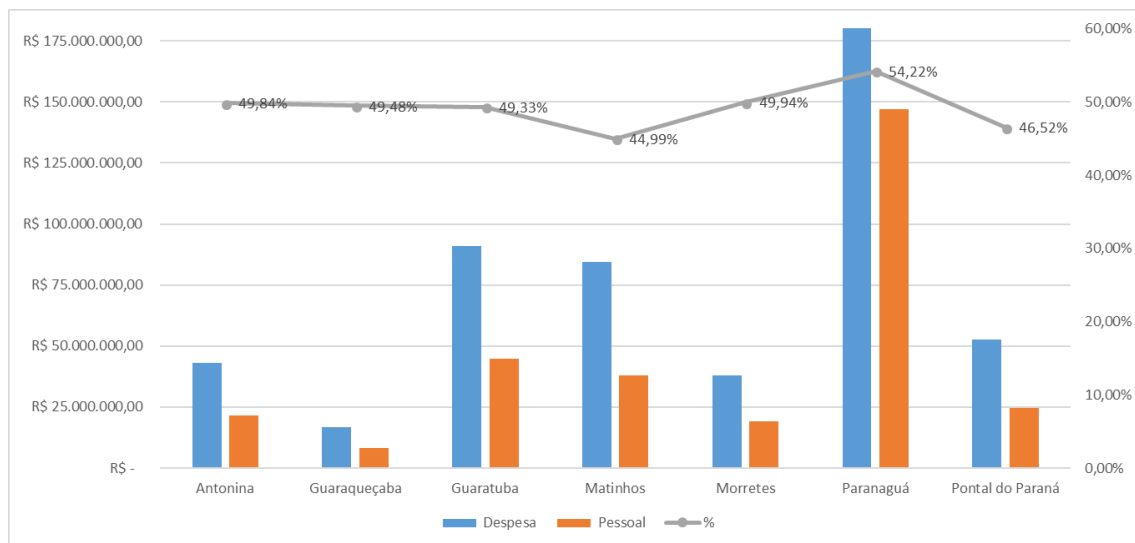
Figura 8: Gráfico da relação entre o Percentual Médio de Aumento da Receita e da Despesa Correntes (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

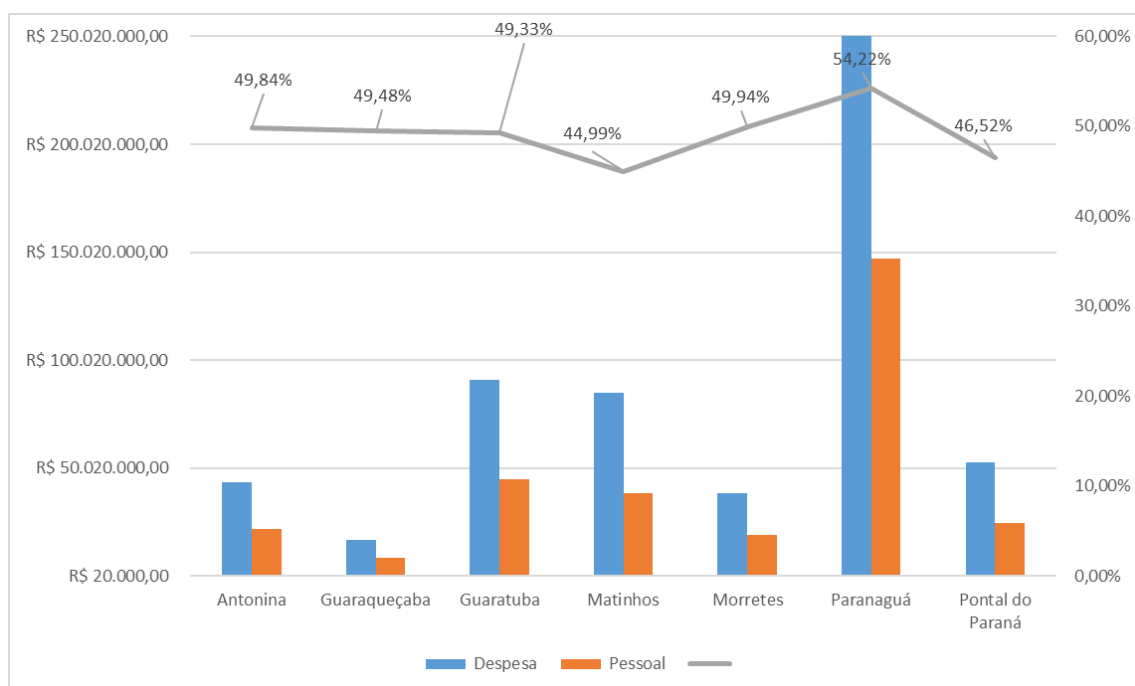
Quando analisamos o gasto médio em pessoal e encargos no mesmo período de dez anos, quase todos os municípios chegaram muito próximos de 50% das despesas com esse item, com exceção de Paranaguá (gráfico da Figura 9), que apesar de ter a maior arrecadação, bem como o maior crescimento de receita, foi o único que gastou mais de 50% de suas despesas em pessoal no período. Apesar dos altos índices, todos os municípios respeitaram a Lei de Responsabilidade Fiscal e mantiveram o gasto médio dos últimos dez anos abaixo dos 49% da receita corrente permitidos (gráfico da Figura 10).

Figura 9: Gráfico da relação entre Despesa Média com Pessoal e Encargos Sociais e Despesa Média Total (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

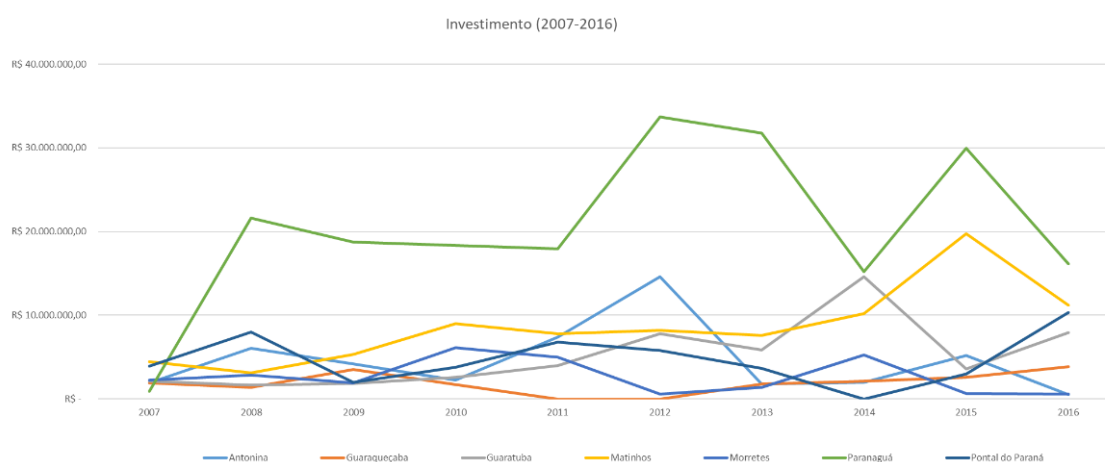
Figura 10: Gráfico da relação entre Despesa Média em Pessoal e Encargos Sociais e Receita Corrente Líquida Média (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Por fim, o gráfico da Figura 11 apresenta a evolução do investimento realizado pelos municípios, apontando um quadro de inconstância, mesmo naqueles que apresentam uma curva ascendente no passar dos anos, como é o caso de Matinhos e Paranaguá. A crise econômica e institucional pela qual o país vem passando desde 2014 fica evidente em grande parte dos quadros aqui apresentados e não é diferente no caso da análise dos investimentos.

Figura 11: Gráfico do investimento Médio (2007-2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Se isolado o ano de 2016 e analisado o investimento per capita de cada município, o quadro é ainda mais delicado, pois vai desde R\$ 26,51 e R\$ 36,12 em Antonina e Morretes, passando por R\$ 106,41 em Paranaguá, e chegando até R\$ 483,96 em Guaratuba. Uma vez mais Guaratuba surpreende, não somente por ter boa parte das contas públicas em ordem, apesar da baixa arrecadação, mas por conseguir ter o maior volume de recursos investidos per capita. Um destaque dessa análise é fato de que o percentual de gasto com pessoal sobre a despesa total, em quatro dos sete municípios, ter ultrapassado os 50%, quadro diferente do valor médio do gráfico da Figura 10. Além disso, pode-se ver também que em Antonina o valor gasto em amortização da dívida é quatro vezes maior do que o valor investido e que em Paranaguá os montantes foram praticamente iguais.

Quadro 8: Detalhamento das Despesas Municipais (2016) – Valores em R\$

Município	Despesa Total	Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	% Desp Total	Investimentos	Invest per capita	% Desp Total	Amortização da Dívida	% Desp Total	População 2016
Antonina	41.459.164,97	38.766.882,61	23.343.197,74	56,3%	514.831,19	26,51	1,2%	2.168.736,12	5,6%	19.418
Guaraqueçaba	26.320.674,57	22.244.931,62	12.984.370,79	49,3%	3.844.575,99	483,96	14,6%	231.166,97	1,0%	7.944
Guaratuba	117.672.975,10	106.181.471,73	59.980.025,02	51,0%	7.911.022,09	222,29	6,7%	3.580.481,28	3,4%	35.588
Matinhos	114.833.219,21	102.793.685,54	46.943.055,30	40,9%	11.202.122,16	339,21	9,8%	837.411,51	0,8%	33.024
Morretes	39.996.464,74	38.943.730,39	25.493.345,37	63,7%	595.496,95	36,12	1,5%	457.237,39	1,2%	16.488
Paranaguá	391.446.257,76	360.614.500,26	237.206.577,93	60,6%	16.156.053,38	106,41	4,1%	14.675.704,12	4,1%	151.829
Pontal	85.783.724,76	73.936.489,59	35.582.156,55	41,5%	10.350.116,71	416,03	12,1%	253.775,84	0,3%	24.878

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/ Estimativa Populacional IBGE 2016

O quadro de baixa arrecadação, excesso de gasto em pessoal e encargos, e baixo investimento pode ser revertido com a revisão de instrumentos urbanísticos legais, capazes de melhorar as capacidades de receita e investimento dos municípios, garantindo assim uma melhor prestação de serviços públicos e cuidado com o meio ambiente, tão importante para a região. A atualização do uso de imóveis, geralmente cadastrados como residenciais sendo utilizados para fins comerciais; a revisão dos valores base para impostos, após a realização de obras de melhoria ou infraestrutura; ações de regularização fundiária de loteamentos e comunidades dotadas de infraestrutura, e, até mesmo, a revisão dos perímetros entre as regiões urbana e rural, especialmente após o fenômeno de construção de moradias do programa Minha Casa Minha Vida em terrenos limítrofes, são apenas alguns dos exemplos que podem contribuir com a melhoria das contas públicas municipais.

7.4 ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO

Três fatores fazem do litoral do Paraná uma região de grande atenção para órgãos fiscalizadores e de licenciamento: (i) praticamente toda a região é protegida ambientalmente, incluindo a presença de reservas e parques nacionais e estaduais, além de área de proteção ambiental; (ii) a existência de terras indígenas; e (iii) a presença dos Portos de Paranaguá e Antonina, considerados uns dos mais importantes do país.

Foram identificados na região tanto órgãos federais como estaduais de fiscalização, não só do ponto de vista ambiental, mas também vinculados às atividades portuárias.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão federal vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) responsável pelo controle e a fiscalização sobre o uso dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo, etc) e por conceder licenças ambientais para empreendimentos de sua competência, possui uma Unidade Técnica de 2º Nível em Paranaguá, escritório de menor importância na hierarquia da instituição, que funciona como uma representação regional fora de

capitais de Estado. Já o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), também vinculado ao MMA e responsável por propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação federais, além de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção da biodiversidade em todo o Brasil, tem representação no litoral por meio da Estação Ecológica de Guaraqueçaba. Ademais, também se faz presente na APA de Guaraqueçaba e na administração dos Parques Nacionais do Superagüi (Guaraqueçaba), de Saint-Hilaire-Lange (Matinhos) e de Guaricana (Guaratuba, Morretes), além da Reserva Biológica Bom Jesus (Antonina, Guaraqueçaba e Paranaguá) e do Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (Pontal do Paraná).

Ainda no nível federal, dada a existência de terras indígenas Guaranis na região - Ilha da Cotinga em Paranaguá e Cerco Grande em Guaraqueçaba – reconhecidas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que somam mais de 3.000 ha, a mesma possui uma Coordenação Técnica Local (CTL) em Paranaguá, que possui, dentre outras funções, a responsabilidade de monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental de obras que afetam direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas.

Em relação às instituições estaduais, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) não possui escritório no litoral, sendo a região administrada pela sede em Curitiba. Entretanto, outros órgãos de sua estrutura se fazem presentes, como o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), responsável pelo monitoramento e pela fiscalização ambientais, por meio de seu Escritório Regional de Paranaguá (ERLIT) e pelo gerenciamento dos Parques Estaduais do Pau-Oco (Morretes), do Palmito (Paranaguá) e da Ilha do Mel (Paranaguá), da Reserva Natural de Salto Morato (Guaraqueçaba) e da Estação Ecológica Guaraguaçu (Paranaguá).

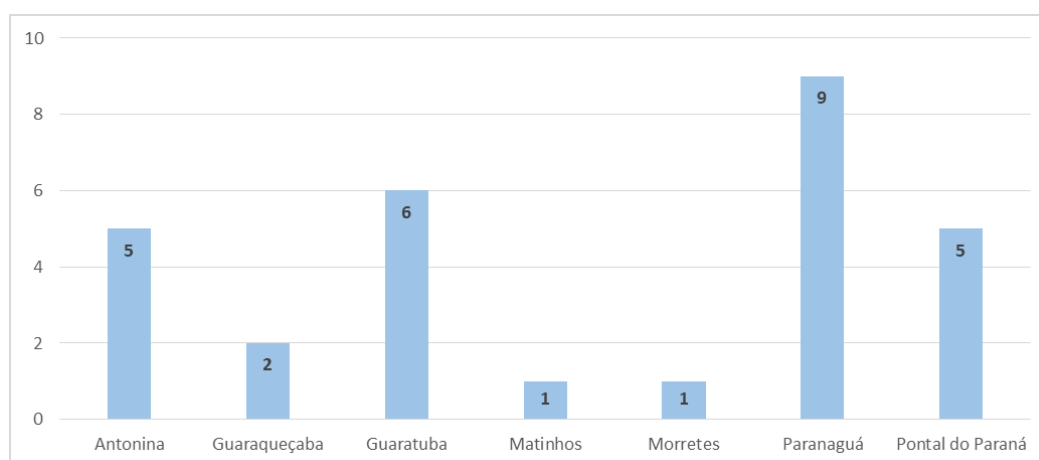
Contribui também com a fiscalização na região o Batalhão da Polícia Ambiental - Força Verde (BPamb-FV), responsável pela tutela do meio ambiente no Estado, com sede em Paranaguá (1ª Cia) e postos na Ilha do Mel, em Antonina, Guaraqueçaba e Guaratuba.

Em relação aos Portos de Paranaguá e Antonina, tanto a Polícia Federal (PF) quanto a Receita Federal possuem delegacias em Paranaguá, atuando dentro de suas responsabilidades e competências. A PF, além de atuar como polícia marítima, faz a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária, enquanto a Receita faz todo o controle aduaneiro dos portos.

No caso específico do licenciamento ambiental no litoral paranaense, os principais órgãos responsáveis na região, dentro de suas competências, são o Ibama e a SEMA, por meio do IAP.

O Ibama licenciou ou tem em processo de licenciamento 29 empreendimentos em todos os municípios do litoral paranaense, em geral para atividades ligadas aos Portos de Paranaguá e Antonina, a pesca ou a ampliação ou melhoria das rodovias já existentes. Alguns empreendimentos são interestaduais – abrangendo São Paulo e Santa Catarina – e outros perpassam mais de um município da própria região. As tabelas a seguir permitem ver o processo completo de licenciamento, pois inclui não somente as datas de emissão das diferentes licenças, mas também as datas de vencimentos das mesmas, destacando o caráter cíclico dos licenciamentos que são constantemente revistos e renovados.

Figura 12: Licenciamentos Realizados pelo Ibama no Litoral do Paraná



Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quadro 9: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Antonina

EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA					LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO	Vencimento LO
Usina Hidrelétrica												
UHE Chavantes	Rio Paranapanema Energia S/A	PR, SP									12/02/2010	12/02/2016
Mineração												
Extração de areia (Rio Itararé) - Porto União - Extração de Areia Ltda	Porto União Extração de Areia Ltda - ME	PR, SP										
Porto União - Extração de Areia Ltda.	Porto União Extração de Areia Ltda - ME	PR, SP										
Transporte Hidroviário Marítimo												
Dragagem - Canais de acesso, Berços e Bacia de Evolução - Porto de Paranaguá e Antonina	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR		19/06/2009	28/07/2011	27/03/2013	27/08/2014		23/12/2016	23/12/2018	06/09/2000	08/09/2005
Terminal Portuário Ponta do Félix (TPPF): Ampliação	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR	01/09/20014			28/07/2015	28/07/2019		05/10/2017	05/10/2019		

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quadro 10: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Guaraqueçaba

EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA				LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO
Recifes artificiais											
Recifes Artificiais de Recrutamento Larval e Unidades Anti-arrasto na plataforma continental do PR	FUNPAR- Fundação da Universidade Federal do Paraná	PR						28/11/2014	28/11/2018		
Recifes Artificiais na Costa do Paraná	Porto União Extração de Areia Ltda - ME	PR									

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Legenda: LP - Licença Prévia; LI - Licença de Instalação; LO - Licença de Operação; TR - Termo de Referência Aprovado; EIA - Estudo de Impacto Ambiental; RIMA - Relatório de Impacto Ambiental; RAS - Relatório Ambiental Simplificado; AP - Audiência Pública; AF - Análise Final; PBA - Projeto Básico Ambiental

Quadro 11: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Guaratuba

EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA					LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO	Vencimento LO
Estruturas Rodoviárias												
PR-412 - Trecho Guaratuba (PR) - Garuva (SC)	Departamento de Estradas de Rodagem	PR, SC							31/07/2012	31/07/2014	29/08/2013	29/08/2018
PR-412 - Trecho Guaratuba - Entroc. PR-407: Rodovia Litorânea Interpraia	Departamento de Estradas de Rodagem	PR										
Recifes artificiais												
Recifes Artificiais de Recrutamento Larval e Unidades Anti-arrasto na plataforma continental do PR	Porto União Extração de Areia Ltda - ME	PR							20/11/2014	20/11/2016		
Recifes Artificiais na Costa do Paraná	Porto União Extração de Areia Ltda - ME	PR										
Outras												
CPPOM - Centro de Produção e Propagação de Organismos Marinhos	Município de Guaratuba	PR									22/07/2013	22/07/2018
Linhas de Transmissão												
LT Joinville Norte - Curitiba C2	Interligação Elétrica Sul S.A.	PR, SC	08/04/2009	29/12/2011	02/09/2010	26/07/2011	26/07/2013	29/12/2011	13/08/2014	13/08/2016	26/05/2013	26/05/2014

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quadro 12: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Matinhos

EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA				LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO
Estruturas Rodoviárias											
PR-412 - Trecho Guaratuba - Entroc. PR-407: Rodovia Litorânea Interpraia	Departamento de Estradas de Rodagem	PR									

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quadro 13: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Morretes

EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA				LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO
Estruturas Ferroviárias											
ALL - Ampliação e Implantação de Pátios - Malha Sul	Rumo Malha Sul S.A.	PR						27/12/2013	27/12/2017		

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quadro 14: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Paranaguá

EMPREENHIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA					LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO	Vencimento LO
Estruturas Ferroviárias												
ALL - Malha Ferroviária Sul - Trechos Rio Branco do Sul - Curitiba, e Curitiba - Paranaguá	Rumo Malha Sul S.A.	PR, RS, SC, SP							14/02/2005	13/02/2006	31/07/2017	31/07/2027
Paranaguá - Pontal do Paraná	Empresa de Planejamento e Logística S.A.	PR										
Estruturas Rodoviárias												
Acesso ao Novo Terminal Portuário de Paranaguá	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR										
Transporte Hidroviário Marítimo												
Dragagem - Canais de acesso, Berços e Bacia de Evolução - Porto de Paranaguá e Antonina	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR		19/06/2009	28/07/2011	27/03/2013	27/08/2014		23/12/2016	23/12/2018	06/09/2000	08/09/2005
Porto Organizado de Antonina	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR									19/06/2017	19/06/2021
Porto Organizado de Paranaguá	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR									28/07/2013	28/07/2018
Porto Organizado de Paranaguá: Ampliação	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR	02/05/2016									
Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP): Ampliação	TCP - Terminal de Contêineres de Paranaguá S/A.	PR		08/09/2010		28/04/2011	28/04/2013		12/12/2012	25/04/2014	03/07/2014	03/07/2017
Terminal Portuário da Fospar	FOSPAR S/A	PR							19/10/2015	19/10/2017	08/07/2011	08/07/2016

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

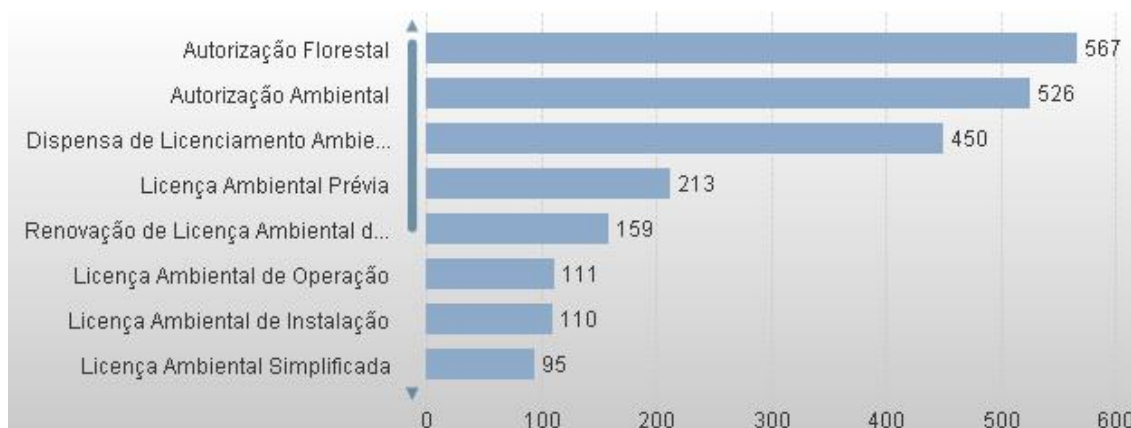
Quadro 15: Empreendimentos Licenciados e/ou em Licenciamento pelo Ibama em Pontal do Paraná

EMPREENDIMENTO	EMPREENDEDOR	UF	LICENÇA PRÉVIA					LICENÇA DE INSTALAÇÃO			LICENÇA DE OPERAÇÃO	
			TR	EIA-RIMA/RAS	AP	Emissão LP	Vencimento LP	PBA/PCA	Emissão LI	Vencimento LI	Emissão LO	Vencimento LO
Estruturas Ferroviárias												
Paranaguá - Pontal do Paraná	Empresa de Planejamento e Logística S.A.	PR										
Estruturas Rodoviárias												
Corredor Viário Industrial Oeste	Prefeitura Municipal do Pontal do Paraná	PR	18/01/2010									
PR-412 - Trecho Guaratuba - Entroc. PR-407: Rodovia Litorânea Interpraia	Departamento de Estradas de Rodagem	PR										
Transporte Hidroviário Marítimo												
Dragagem - Canais de acesso, Berços e Bacia de Evolução - Porto de Paranaguá e Antonina	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	PR		19/06/2009	28/07/2011	27/03/2013	27/08/2014		23/12/2016	23/12/2018	06/09/2000	08/09/2005
Terminal Portuário Porto Pontal (TPPP)	Porto Pontal Paraná Importação e Exportação SA	PR	19/06/2015		30/09/2008	11/03/2013	11/03/2015					

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

No período 2010-2018, o IAP tem registrado em seu Sistema de Informações Ambientais (SIA), que foram protocolados mais de 2.200 processos de licenciamento ambiental em diferentes modalidades e emitidas mais de 2.700 licenças no mesmo período. Além disso, o novo sistema eletrônico de emissão de licenças - Sistema de Gestão Ambiental (SGA), criado em 2014, também registra números significativos de processos de licenciamento ambiental protocolados nos últimos anos.

Figura 13: Processos de Licenciamento Ambiental Protocolados 2010-2018 (por modalidade)



Fonte: Sistema de Informações Ambientais (SAI)/ Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Figura 14: Requerimentos de Licenciamento por Ano



Fonte: Sistema de Gestão Ambiental (SGA)/ Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Quadro 16: Procedimentos de Licenciamento Realizados pelo IAP no Litoral do Paraná (2010-2018)

Municípios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antonina	44	24	63	67	54	19	13	5	0	289
Guaraqueçaba	26	8	30	22	24	15	5	4	1	135
Guaratuba	34	44	70	153	82	18	25	17	7	450
Matinhos	14	7	11	36	24	6	17	11	5	131
Morretes	52	67	101	80	59	30	18	20	13	440
Paranaguá	103	136	173	259	223	55	59	54	18	1080
Pontal do Paraná	13	11	28	44	26	7	24	14	12	179
Total	286	297	476	661	492	150	161	125	56	2704

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Quadro 17: Detalhamento dos Procedimentos de Licenciamento Realizados pelo IAP no Litoral do Paraná (2010-2018)²³

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	111	79	8	1	33	10	1	9	5	0	25	0	0	7	289
Guaraqueçaba	57	45	0	0	11	8	0	1	3	0	6	0	0	4	135
Guaratuba	192	106	1	0	84	4	1	5	12	3	30	0	2	10	450
Matinhos	26	32	0	0	33	9	0	5	6	3	10	1	0	6	131
Morretes	192	150	4	0	29	8	1	7	10	3	23	0	0	13	440
Paranaguá	138	214	3	0	151	50	3	71	99	7	147	2	10	185	1080
Pontal do Paraná	28	41	1	0	47	6	1	5	11	3	18	1	3	14	179
Total	744	667	17	1	388	95	7	103	146	19	259	4	15	239	2704

Legenda: AAF – Autorização Florestal; AAP - Autorização Ambiental; AP - Anuência Prévia; DCA - Declaração de Cadastro Ambiental; DLAE - Dispensa de Licenciamento Ambiental Estadual; LAS - Licença Ambiental Simplificada; LASR - Licença Ambiental Simplificada de Regularização; LI – Licença Ambiental de Instalação; LO – Licença Ambiental de Operação; LOR - Licença de Operação de Regularização; LP – Licença Ambiental Prévia; RLAS - Renovação Licença Ambiental Simplificada; RLI - Renovação de Licença de Instalação; RLO - Renovação de Licença de Operação

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Já segundo informações obtidas na pesquisa Munic de 2015 (IBGE), apenas o município de Antonina realiza licenciamento ambiental, tendo emitido em 2014, licenças prévias, de instalação e de operação.

²³ As licenças emitidas em cada município por ano estarão nos anexos.

ANEXO - Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Quadro 18: Tipo de Licença Emitida por Município 2010

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	13	15	1	0	0	0	0	0	0	0	14	0	0	1	44
Guaraqueçaba	12	5	0	0	0	5	0	0	1	0	1	0	0	2	26
Guaratuba	14	13	0	0	0	0	0	1	3	0	1	0	0	2	34
Matinhos	5	5	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0	14
Morretes	24	24	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	52
Paranaguá	14	28	0	0	0	2	0	7	18	0	11	0	2	21	103
Pontal do Paraná	3	3	0	0	0	1	0	0	2	0	4	0	0	0	13
Total	85	93	1	0	0	8	0	9	28	0	34	0	2	26	286

Quadro 19: Tipo de Licença Emitida por Município 2011

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	9	10	1	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	24
Guaraqueçaba	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Guaratuba	13	22	1	0	1	1	0	2	1	0	0	0	1	2	44
Matinhos	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	7
Morretes	28	30	0	0	0	0	0	2	0	0	4	0	0	3	67
Paranaguá	11	30	1	0	3	1	0	9	15	3	22	0	1	40	136
Pontal do Paraná	4	3	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	11
Total	71	101	3	0	4	3	0	16	16	3	31	0	2	47	297

Quadro 20: Tipo de Licença Emitida por Município 2012

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	28	22	3	0	2	0	0	1	2	0	3	0	0	2	63
Guaraqueçaba	16	12	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	30
Guaratuba	37	21	0	0	3	1	0	0	1	2	2	0	0	3	70
Matinhos	1	4	0	0	3	0	0	0	0	1	1	0	0	1	11
Morretes	50	40	1	0	0	2	0	0	2	1	3	0	0	2	101
Paranaguá	37	43	0	0	27	5	0	4	13	2	16	0	3	23	173
Pontal do Paraná	6	8	1	0	2	2	0	1	3	0	3	0	1	1	28
Total	175	150	5	0	38	10	0	6	22	6	28	0	4	32	476

Quadro 21: Tipo de Licença Emitida por Município 2013

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	26	16	3	0	5	6	1	2	1	0	5	0	0	2	67
Guaraqueçaba	9	8	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	1	22
Guaratuba	91	19	0	0	19	2	0	1	1	0	17	0	1	2	153
Matinhos	7	9	0	0	1	5	0	3	4	2	4	0	0	1	36
Morretes	39	19	3	0	6	2	0	0	4	1	4	0	0	2	80
Paranaguá	38	55	0	0	46	13	1	23	10	1	29	0	1	42	259
Pontal do Paraná	7	14	0	0	11	0	1	1	1	0	4	0	1	4	44
Total	217	140	6	0	88	30	3	30	21	4	65	0	3	54	661

Quadro 22: Tipo de Licença Emitida por Município 2014

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	26	7	0	0	9	4	0	4	2	0	0	0	0	2	54
Guaraqueçaba	8	6	0	0	5	1	0	0	1	0	2	0	0	1	24
Guaratuba	22	16	0	0	32	0	1	0	4	1	5	0	0	1	82
Matinhos	4	6	0	0	13	0	0	0	0	0	1	0	0	0	24
Morretes	25	17	0	0	7	1	0	2	1	0	2	0	0	4	59
Paranaguá	20	24	2	0	24	23	2	16	28	0	40	0	1	43	223
Pontal do Paraná	3	5	0	0	11	0	0	1	0	0	3	0	0	3	26
Total	108	81	2	0	101	29	3	23	36	1	53	0	1	54	492

Quadro 23: Tipo de Licença Emitida por Município 2015

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	7	6	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
Guaraqueçaba	8	4	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	15
Guaratuba	10	3	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	18
Matinhos	0	2	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	6
Morretes	15	6	0	0	2	2	0	1	0	0	4	0	0	0	30
Paranaguá	4	12	0	0	9	3	0	6	7	0	10	0	0	4	55
Pontal do Paraná	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
Total	44	35	0	1	26	6	0	8	8	0	15	0	0	7	150

Quadro 24: Tipo de Licença Emitida por Município 2016

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	0	1	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Guaraqueçaba	1	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Guaratuba	1	5	0	0	15	0	0	1	0	0	3	0	0	0	25
Matinhos	3	0	0	0	12	2	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Morretes	3	3	0	0	8	1	0	0	0	0	2	0	0	1	18
Paranaguá	2	5	0	0	29	2	0	1	3	0	12	1	0	4	59
Pontal do Paraná	2	2	0	0	17	0	0	0	0	0	2	0	0	1	24
Total	12	17	0	0	96	5	0	2	3	0	19	1	0	6	161

Quadro 25: Tipo de Licença Emitida por Município 2017

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Guaraqueçaba	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Guaratuba	3	4	0	0	7	0	0	0	1	0	2	0	0	0	17
Matinhos	2	4	0	0	2	1	0	0	0	0	2	0	0	0	11
Morretes	2	8	0	0	3	0	1	2	1	0	2	0	0	1	20
Paranaguá	10	12	0	0	9	1	0	3	4	1	5	0	1	8	54
Pontal do Paraná	2	3	0	0	2	1	0	1	2	0	1	1	1	0	14
Total	22	36	0	0	23	3	1	7	8	1	12	1	2	9	125

Quadro 26: Tipo de Licença Emitida por Município 2018

Municípios	AAF	AAP	AP	DCA	DLAE	LAS	LASR	LI	LO	LOR	LP	RLAS	RLI	RLO	Total
Antonina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guaraqueçaba	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Guaratuba	1	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Matinhos	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	5
Morretes	6	3	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	13
Paranaguá	2	5	0	0	4	0	0	2	1	0	2	1	1	0	18
Pontal do Paraná	1	1	0	0	1	1	0	0	3	3	0	0	0	2	12
Total	10	14	0	0	12	1	0	2	4	4	2	2	1	4	56

7.5 INFRAÇÕES

Conforme apresentado na seção anterior, por ter mais de 80% de seu território ambientalmente protegido, o litoral do Paraná tem em seu território instituições federais e estaduais responsáveis pelo licenciamento e pela fiscalização ambientais. Do processo fiscalizatório decorrem autos de infração ambiental (AIA)²⁴, que visam apurar e corrigir toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. A fiscalização ambiental objetiva impedir o estabelecimento ou a continuidade de ações consideradas lesivas ao meio ambiente, ou ainda, ações realizadas em desconformidade com o que foi previamente autorizado pelo órgão ambiental responsável.

Ibama, ICMBio, IAP e a Polícia Ambiental - Força Verde²⁵ respondem pelos autos de infração ambiental emitidos nos sete municípios do litoral paranaense. Os AIA podem prever sanções administrativas aos infratores, além de propor a adoção de medidas de recuperação e/ou correção do dano ambiental.

Na esfera federal, o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis** é responsável por lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo de apuração da infração, conforme a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998). As áreas de fiscalização ambiental federal são:

- atividades poluentes e contaminantes: ações relacionadas à poluição do ar, da água e do solo, resíduos sólidos e agrotóxicos, entre outras.
- empreendimentos e atividades licenciadas: ações relacionadas ao descumprimento de condicionantes de licenças ambientais pelos empreendedores, descartes

²⁴ As infrações ambientais são baseadas na Lei Federal nº 9.605/2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008.

²⁵ No presente momento a PAmb-FV não está mais emitindo autos de infração ambiental.

irregulares e vazamentos relacionados aos processos de exploração de petróleo e gás natural.

- fauna: empreendimentos e atividades que envolvem criação, venda e exposição de espécies da fauna, e combate à caça, à captura de espécimes na natureza e aos maus tratos de animais.
- flora: proteção e monitoramento de espécies da flora nativa brasileira, de forma a dissuadir infrações ambientais, especialmente o desmatamento da Amazônia, a destruição e exploração ilegal de florestas e demais formas de vegetação nativa; além da fiscalização da cadeia comercial de produtos e subprodutos florestais nativos, tais como lenha, carvão, madeira serrada e tora, produtos não madeireiros ameaçados de extinção, dentre outros.
- organismos geneticamente modificados (OGM): ações de construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, comercialização, consumo, liberação no meio ambiente e descarte de organismos geneticamente modificados.
- patrimônio genético e conhecimento tradicional associado: ações referentes à repartição de benefícios, a remessa e o envio ao exterior de material biológico contendo amostra de patrimônio genético, bem como a exploração econômica de produtos intermediários e produtos acabados desenvolvidos com base em componentes da biodiversidade brasileira.
- pesca: ações de exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte e comercialização de animais e vegetais hidróbios.

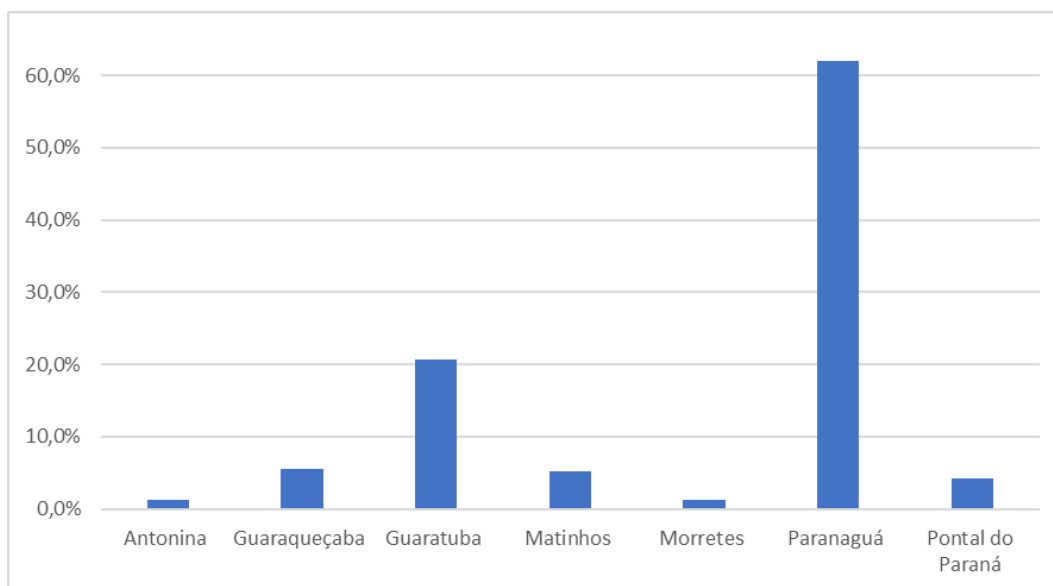
Nos últimos 8 anos, o Ibama emitiu 310 autos de infração no litoral do Paraná, sendo que 61,9% desse total foram no município de Paranaguá, seguido por Guaratuba (20,6%), Guaraqueçaba (5,5%), Matinhos (5,1%) e Pontal do Paraná (4,2%). Merece destaque o fato de que 30% das infrações se deram nos municípios litorâneos marítimos, fortemente impactados pelo mercado imobiliário.

Quadro 27: Autos de Infração emitidos pelo Ibama (2010-2018)

Município	Total de Infrações									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antonina	0	0	0	1	0	0	0	3	0	4
Guaraqueçaba	2	0	1	1	6	3	4	0	0	17
Guaratuba	5	5	4	3	13	14	8	2	10	64
Matinhos	0	8	0	0	0	3	5	0	0	16
Morretes	1	0	0	0	1	2	0	0	0	4
Paranaguá	22	9	26	7	36	20	26	11	35	192
Pontal do Paraná	1	0	0	0	0	8	0	2	2	13
Total	31	22	31	12	56	50	43	18	47	310

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Figura 15: Autos de Infração emitidos pelo Ibama (2010-2018)



Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

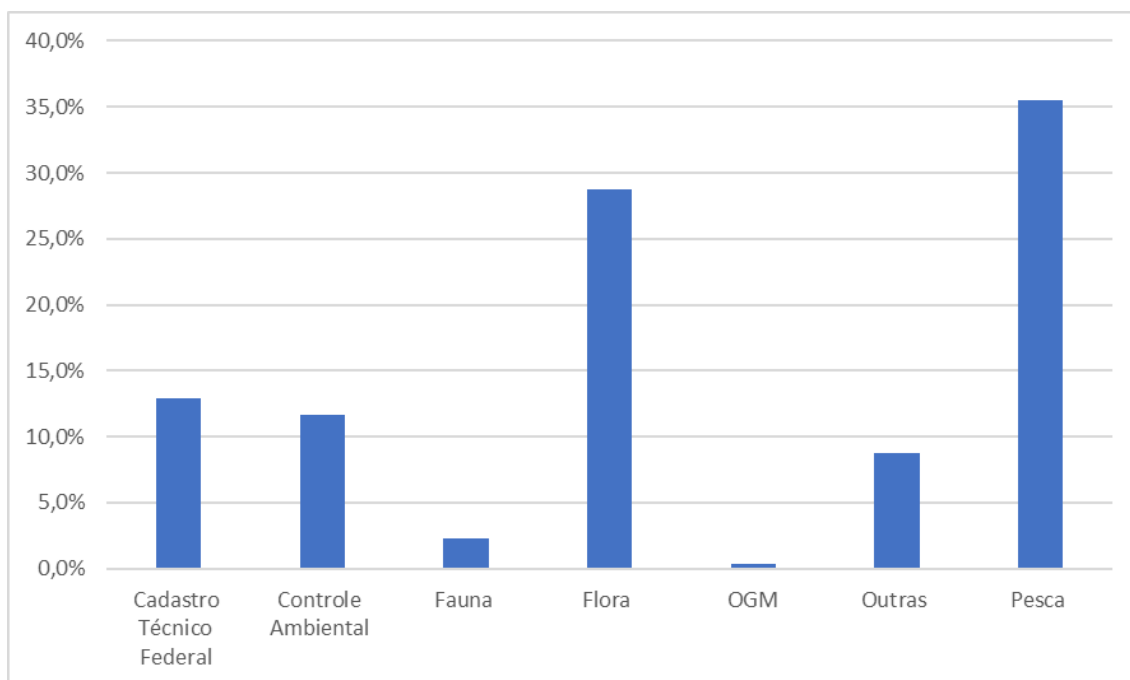
Quadro 28: Tipo de Infração aplicada pelo Ibama nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018)

Município	Cadastro Técnico Federal	Controle Ambiental	Fauna	Flora	OGM	Outras	Pesca	Total
Antonina	4	0	0	0	0	0	0	4
Guaraqueçaba	2	1	0	6	0	0	8	17
Guaratuba	9	7	3	6	0	3	36	64
Matinhos	0	1	0	3	0	3	9	16
Morretes	3	0	0	1	0	0	0	4
Paranaguá	21	26	4	68	1	20	52	192
Pontal do Paraná	1	1	0	5	0	1	5	13
Total	40	36	7	89	1	27	110	310

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Quando analisados os motivos das infrações, questões relacionadas a pesca e a flora representam cerca de 65% do total, seguidos por questões referentes ao cadastro técnico federal (12,9%) e ao controle ambiental (11,3%). As especificações da legislação federal (Lei Federal nº 11.959/2009) que regulamenta a atividade pesqueira comercial artesanal no país inviabilizam, em muitos casos, a atividade por pescadores de menor porte. Esse é o caso dos pescadores do litoral paranaense que, sem acesso à linhas de crédito para mudança de suas embarcações e equipamentos, são constantemente multados pelas autoridades fiscalizadoras. De modo a não parar de trabalhar e ficar sem uma fonte de renda, muitos recebem as multas, mas nunca as pagam, ficando inadimplentes. Paranaguá e Guaratuba despontam como os municípios com o maior número de infrações referentes à pesca.

Figura 16: Tipo de Infração aplicada pelo Ibama nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018)



Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

No caso de uma análise sobre os infratores, em 60% dos casos as multas foram emitidas para empresas e não para pessoas físicas, cujo número maior de infratores está exatamente nos municípios pesqueiros (Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná), com exceção de Paranaguá, onde o número de empresas é muito maior por causa das atividades portuárias. Muitos dos infratores são reincidentes e possuem várias multas em diferentes anos, de distintos valores. O infrator com as multas mais altas é a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), com montantes que chegam a R\$ 15 milhões.

Quadro 29: Perfil dos infratores autuados pelo Ibama (2010-2018)

Município	CPF	CNPJ
Antonina	0	4
Guaraqueçaba	10	7
Guaratuba	32	32
Matinhos	11	5
Morretes	1	3
Paranaguá	60	132
Pontal do Paraná	9	4
Total	123	187

CPF: Cadastro de Pessoa Física/ CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Por falar em pagamento das multas, os valores totais aplicados pelo Ibama nas infrações chegam a montantes astronômicos, perto de R\$ 2 bilhões no período analisado (2010-20018), especialmente em Paranaguá, onde 60% do valor das infrações está concentrado. Conforme mencionado anteriormente, muitas dessas multas são contestadas judicialmente e acabam sendo canceladas, diminuídas ou convertidas em prestação de serviços. A multa de valor mais alto no período foi dada para a APPA em 2010, conforme já mencionado, e foi no valor de R\$ 5,7 milhões, tendo tido sua exigibilidade suspensa por decisão judicial com depósito em juízo.

Quadro 30: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo Ibama (2010-2018)

Município	Valor Total (R\$)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antonina	-	-	-	722.517,00	-	-	-	27.328.404,00	-	28.050.921,00
Guaraqueçaba	1.289.347,00	-	492.580,00	1.307,00	21.060.309,00	27.274.498,00	36.327.465,00	-	-	86.445.506,00
Guaratuba	3.000.172,00	3.223.064,00	2.503.720,00	2.167.712,00	117.789.207,00	99.767.081,00	72.668.398,00	18.179.853,00	91.516.994,00	410.816.201,00
Matinhos	-	4.848.847,00	-	-	-	27.211.487,00	45.498.778,00	-	-	77.559.112,00
Morretes	644.677,00	-	-	-	9.059.615,00	18.158.977,00	-	-	-	27.863.269,00
Paranaguá	12.654.669,00	5.346.904,00	14.750.963,00	4.592.784,00	242.430.624,00	181.456.599,00	235.982.535,00	100.427.644,00	321.028.866,00	1.118.671.588,00
Pontal do Paraná	492.575,00	-	-	-	-	63.481.126,00	-	18.172.638,00	18.383.935,00	100.530.274,00
Total	18.083.450,00	13.420.826,00	17.749.275,00	7.486.333,00	390.341.769,00	417.351.783,00	390.479.192,00	164.110.556,00	430.931.813,00	1.849.936.871,00

Fonte: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/MMA)

Ainda na esfera federal, o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade** é responsável pela fiscalização da biodiversidade existente dentro das Unidades de Conservação (UCs) federais. No caso do litoral do Paraná, estamos falando da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, da Reserva Biológica de Bom Jesus e dos Parques Nacionais do Superagüi, de Saint-Hilaire/Lange e das Ilhas dos Currais, que estão distribuídas entre os sete municípios da região.

Entre os anos de 2010 e 2018, foram emitidos 170 autos de infração pelas equipes de fiscalização do ICMBio nos sete municípios do litoral paranaense. O PARNA de Saint-Hilaire/Lange foi o que recebeu o maior número de infrações, totalizando 55% dos autos, sendo Matinhos o município que mais recebeu infrações dentro dessa área (36,2%), seguido por Guaratuba (31,9%) e depois Paranaguá (25,5%) e Morretes (6,2%).

Quadro 31: Autos de Infração emitidos pelo ICMBio (2010-2018)

Município(s)	Unidade de Conservação	AI
Antonina, Guaraqueçaba, Paranaguá	APA de Guaraqueçaba	35
Antonina, Guaraqueçaba, Paranaguá	REBIO Bom Jesus	7
Guaraqueçaba	PARNA do Superagui	94
Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá	PARNA de Saint-Hilaire/Lange	28
Pontal do Paraná	PARNA das Ilhas dos Currais	6
Total		170

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA)

Quadro 32: Autos de Infração emitidos pelo ICMBio por Município (2010-2018)

Município	Antonina	Guaraqueçaba	Guaratuba	Matinhos	Morretes	Paranaguá	Pontal do Paraná	Total
APA de Guaraqueçaba	6	27				2		35
PARNA das Ilhas dos Currais							7	7
PARNA de Saint-Hilaire/Lange			30	34	6	24		94
PARNA do Superagui		28						28
REBIO Bom Jesus	1	5						6
Total	7	60	30	34	6	26	7	170

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA)

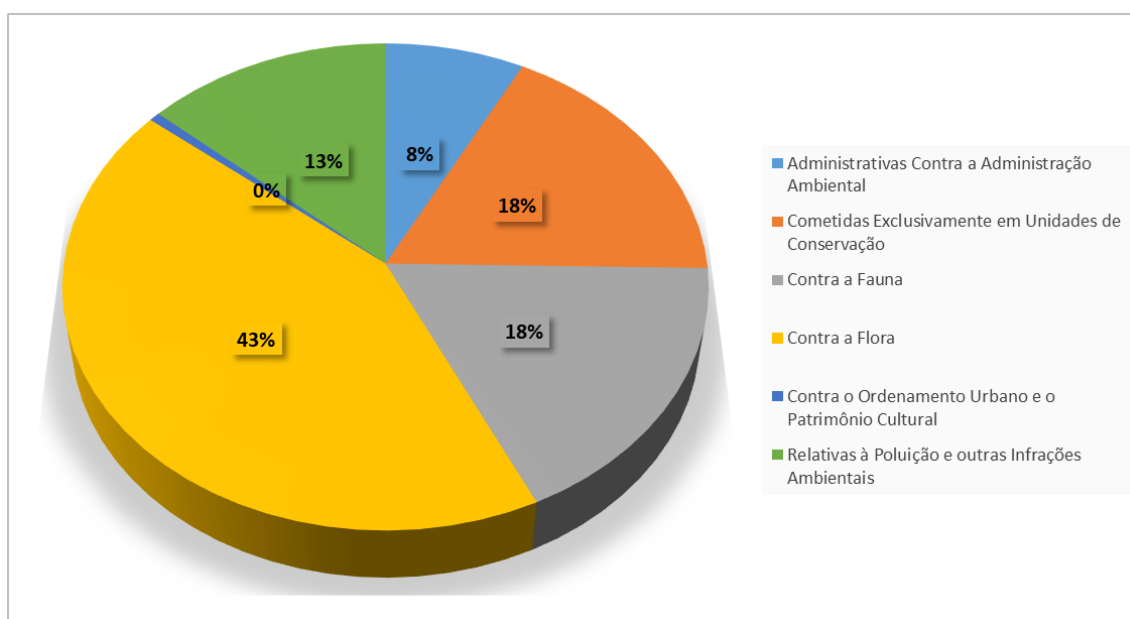
Se analisarmos os municípios individualmente, vemos que Guaraqueçaba é o com o maior número de infrações emitidas pelo ICMBio (34,3% do total), mas também o município com o maior porcentual de seu território protegido, integrando três das cinco áreas sob responsabilidade do Instituto. Já se analisarmos apenas os municípios litorâneos marítimos de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná, vemos que juntos eles concentram 40,6% dos autos de infração. Claramente, a pressão do mercado imobiliário sobre as áreas protegidas desses municípios é muito grande, causando todo tipo de infração, em especial contra a flora, que é o tipo mais comum em todo o litoral, totalizando 43% dos casos, seguido pela fauna e infrações cometidas exclusivamente em unidades de conservação, com 18,0% respectivamente cada.

Quadro 33: Tipo de Infração aplicada pelo ICMBio nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018)

Tipo de Infração	Antonina	Guaraqueçaba	Guaratuba	Matinhos	Morretes	Paranaguá	Pontal do Paraná	Total
Administrativas contra a administração ambiental		1	4	3	1	4		13
Cometidas exclusivamente em UCs		2	8	14		5	1	30
Contra a Fauna	1	17	2	1		3	6	30
Contra a Flora	5	34	9	11	4	10		73
Contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural			1					1
Relativas à poluição e outras infrações ambientais	1	6	6	5	1	4		23
Total	7	60	30	34	6	26	7	170

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA)

Figura 17: Tipo de Infração aplicada pelo ICMBio nos municípios do litoral do Paraná (2010-2018)



Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA)

Apesar de em número, as infrações do ICMBio representarem um pouco mais da metade do número das infrações emitidas pelo Ibama no mesmo período, quando o assunto é o valor das multas, a diferença é muito grande. No caso do ICMBio os valores não ultrapassam R\$ 3,4 milhões, sendo que a multa mais alta foi de R\$ 240.000,00, pelo corte sem permissão de 240 árvores especialmente protegidas (*Euterpes edulis*), no interior do PARNA de Saint-Hilaire/Lange. O valor médio do AIA emitido no período é da ordem de R\$ 19.797,30.

Quadro 34: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo ICMBio (2010-2018)

Área	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
APA de Guaraqueçaba			4.000,00	201.000,00	247.066,00	78.000,00	35.600,00	11.000,00		576.666,00
PARNA das Ilhas dos Currais						5.490,00	6.200,00			11.690,00
PARNA de Saint-Hilaire/Lange	120.050,00	34.500,00	16.650,00	308.000,00	833.680,00	415.350,00	91.000,00		28.000,00	1.847.230,00
PARNA do Superagui	23.000,00		17.000,00		17.000,00	691.655,00	3.800,00	27.000,00		779.455,00
REBIO Bom Jesus					150.500,00					150.500,00
Total	143.050,00	34.500,00	37.650,00	509.000,00	1.248.246,00	1.190.495,00	136.600,00	38.000,00	28.000,00	3.365.541,00

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA)

Certamente, há uma grande diferença no escopo da fiscalização exercida entre as duas instituições, porém multar em apenas R\$ 1.000,00 pelo corte indevido e sem autorização de uma árvore protegida, talvez fosse algo a ser revisto. O número de empreendimentos imobiliários para classes média e média-alta considerados irregulares por infringirem alguma legislação ambiental, geralmente por terem invadido ou desmatado alguma área protegida, é considerável na região. Ampliar a fiscalização em parceria com o Governo do Estado e os municípios, revertendo os recursos das multas para o equipamento e a manutenção dessa fiscalização, é essencial para a melhoria da qualidade desse serviço. Lembrando mais uma vez que os valores aqui apresentados não refletem necessariamente o valor final arrecado, uma vez que, as multas podem ser contestadas, transformadas em prestação de serviços ou simplesmente não pagas.

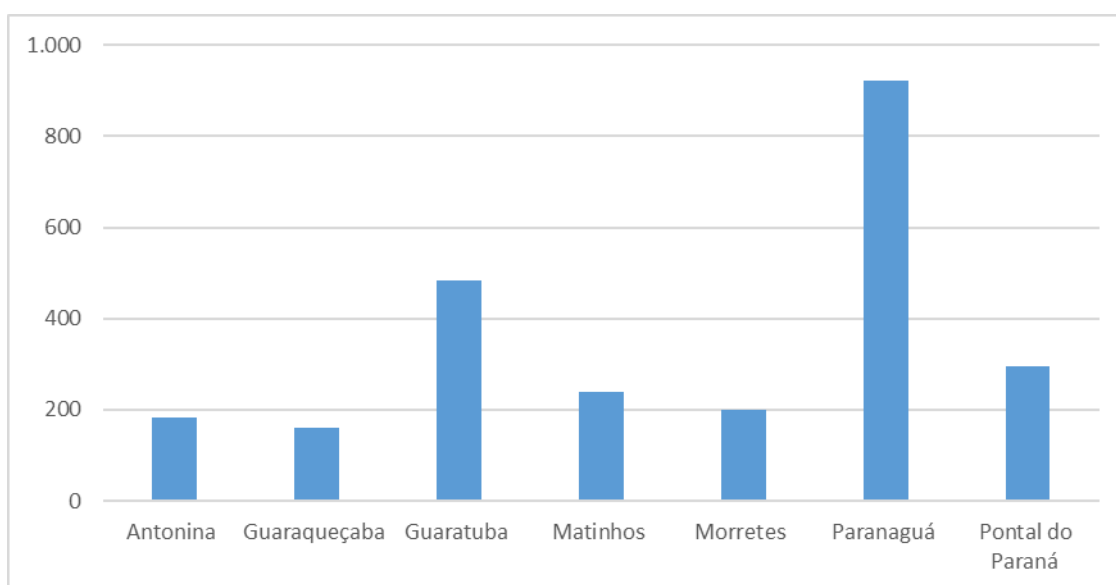
Já na esfera estadual, o **Instituto Ambiental do Paraná** é o responsável pela fiscalização ambiental no litoral do Paraná. Junto com a **Polícia Ambiental - Força Verde**, que até recentemente também emitia AIA, já emitiram cerca de 2.500 autos de infração nos últimos 8 anos, sendo Paranaguá o município que concentra 37,1% dos infratores, seguido por Guaratuba (19,5%), Pontal do Paraná (11,9%) e Matinhos, coincidentemente os três municípios litorâneos marítimos com crescimento populacional e forte pressão do mercado imobiliário.

Quadro 35: Autos de Infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)

Município	Total de Infrações									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antonina	9	27	17	27	27	42	25	9	1	184
Guaraqueçaba	27	52	33	12	11	9	13	2	1	160
Guaratuba	90	78	61	48	62	28	37	58	21	483
Matinhos	16	13	40	50	16	20	28	32	23	238
Morretes	12	33	13	20	17	38	30	27	11	201
Paranaguá	132	88	151	121	92	129	64	114	30	921
Pontal do Paraná	27	42	30	49	23	33	21	54	17	296
Total	313	333	345	327	248	299	218	296	104	2.483

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Figura 18: Autos de Infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)



Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Assim como no caso do ICMBio, os valores arrecadados pelo IAP e pela Força Verde são muito inferiores aos do Ibama, dada a natureza da fiscalização não ser voltada para grandes empresas e empreendimentos. Entre os anos de 2010 e 2018 as multas aplicadas pelas duas instituições somam cerca de R\$ 17,5 milhões²⁶, num valor médio de R\$ 7.000,00 por AIA. Esse valor é menos da metade do valor médio das multas do ICMBio, lembrando sempre que as multas podem ser contestadas ou convertidas em advertência ou serviços. No presente momento, os valores arrecadados com as multas entram no caixa geral do Governo do Estado, não possuindo nenhum tipo de vinculação com a área ambiental.

Quadro 36: Valores anuais dos autos de infração emitidos pelo IAP e Força Verde (2010-2018)

Município	Valor Total (R\$)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antonina	37.300,00	248.742,00	123.000,00	125.700,00	102.706,00	369.956,00	133.400,00	90.500,00	10.000,00	1.241.304,00
Guaraqueçaba	52.770,00	216.000,00	407.700,00	26.200,00	55.900,00	85.900,00	93.500,00	10.000,00	5.000,00	952.970,00
Guaratuba	519.924,00	338.400,00	487.600,00	302.900,00	551.560,00	547.280,00	295.200,00	335.800,00	135.912,40	3.514.576,40
Matinhos	45.200,00	57.200,00	188.800,00	210.970,00	81.200,00	154.000,00	183.200,00	200.000,00	155.200,00	1.275.770,00
Morretes	49.100,00	197.390,00	24.960,00	286.900,00	174.605,64	237.700,00	174.500,00	128.500,00	438.000,00	1.711.655,64
Paranaguá	766.208,96	528.250,00	1.287.595,00	911.603,24	1.642.690,00	530.008,87	420.500,00	734.800,00	409.000,00	7.230.656,07
Pontal do Paraná	82.660,00	226.700,00	157.500,00	303.280,00	142.340,00	214.914,00	149.000,00	251.900,00	119.500,00	1.647.794,00
Total	1.555.172,96	1.814.693,00	2.679.167,00	2.169.566,24	2.753.015,64	2.141.773,87	1.451.316,00	1.753.517,00	1.274.630,40	17.574.726,11

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

²⁶ Do total de 2483 autos de infração emitidos entre 2010 e 2018, apenas 391 (15% do total de AIA) foram emitidos pela Força Verde, num total de R\$ 1,7 milhão em multas (10% do valor total).

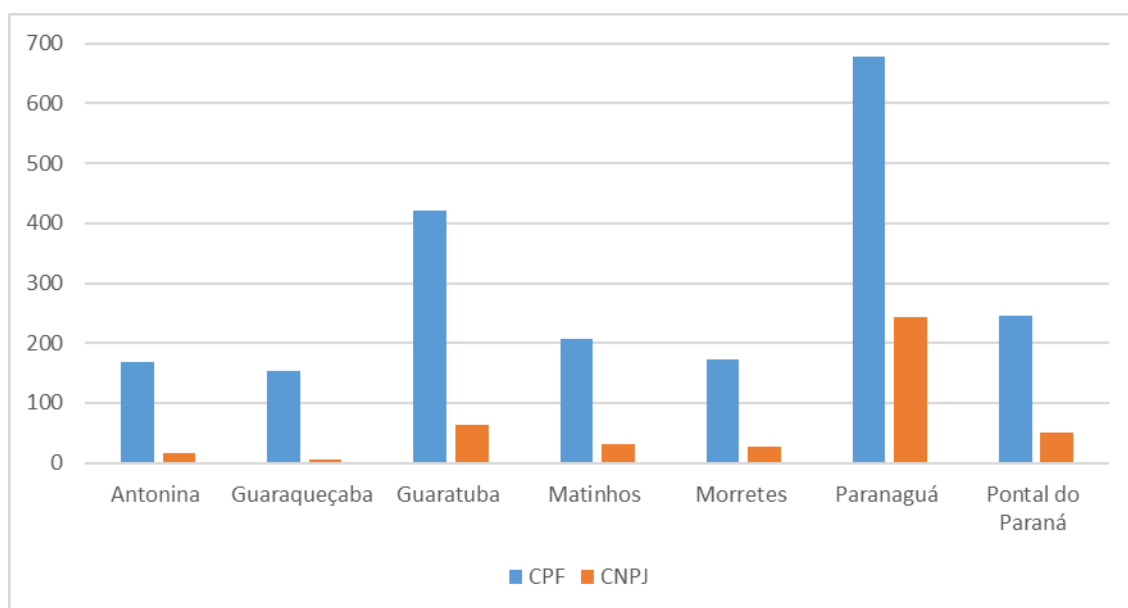
Quando analisado o perfil do infrator, 82,4% do total são de pessoa física, com destaque para as infrações para pessoa jurídica nos municípios de Paranaguá, Guaratuba e Pontal do Paraná, o primeiro por causa das atividades portuárias e os dois últimos por conta das atividades da construção civil ligadas ao mercado imobiliário.

Quadro 37: Perfil dos infratores autuados pelo IAP e Força Verde (2010-2018)

Município	CPF	CNPJ
Antonina	168	16
Guaraqueçaba	154	6
Guaratuba	420	63
Matinhos	207	31
Morretes	173	28
Paranaguá	677	244
Pontal do Paraná	246	50
Total	2.045	438

Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Figura 19: Perfil dos infratores autuados pelo IAP e Força Verde (2010-2018)



Fonte: Instituto Ambiental do Paraná (IAP/SEMA)

Somadas, as quatro instituições federais e estaduais emitiram desde 2010 quase 3 mil autos de infração, com multas que chegam a R\$ 1,87 milhão. Obviamente, os valores do Ibama distorcem a análise, mas é muito interessante ver como cada instituição se

comporta em relação aos municípios, a partir de suas responsabilidades e especificidades.

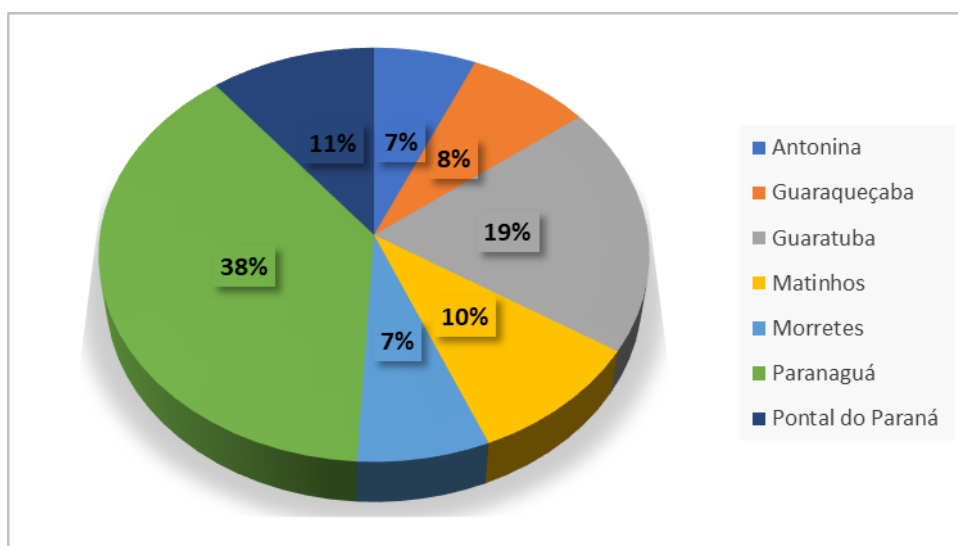
O Porto de Paranaguá e as atividades vinculadas a sua operação fazem com que o Ibama e o IAP autuem mais em Paranaguá, enquanto Guaraqueçaba, que possui três unidades de conservação nacionais em seu território, desponte nas autuações do ICMBio. Importante destacar que os três municípios litorâneos marítimos aparecem sempre em segunda lugar no total de infrações, enquanto Antonina e Morretes aparecem por último. A construção civil e o mercado imobiliário pressionam a demanda por terrenos em Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná, fazendo com que em muitos casos ocorram infrações, como a derrubada de mata nativa e ambientalmente protegida além do que as normas estabelecem ou as autorizações permitem.

Quadro 38: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018)

Município	Total de Infrações			Total
	Ibama	ICMBio	IAP/PAmbFV	
Antonina	4	7	184	195
Guaraqueçaba	17	60	160	237
Guaratuba	64	30	483	577
Matinhos	16	34	238	288
Morretes	4	6	201	211
Paranaguá	192	26	921	1.139
Pontal do Paraná	13	7	296	316
Total	310	170	2.483	2.963

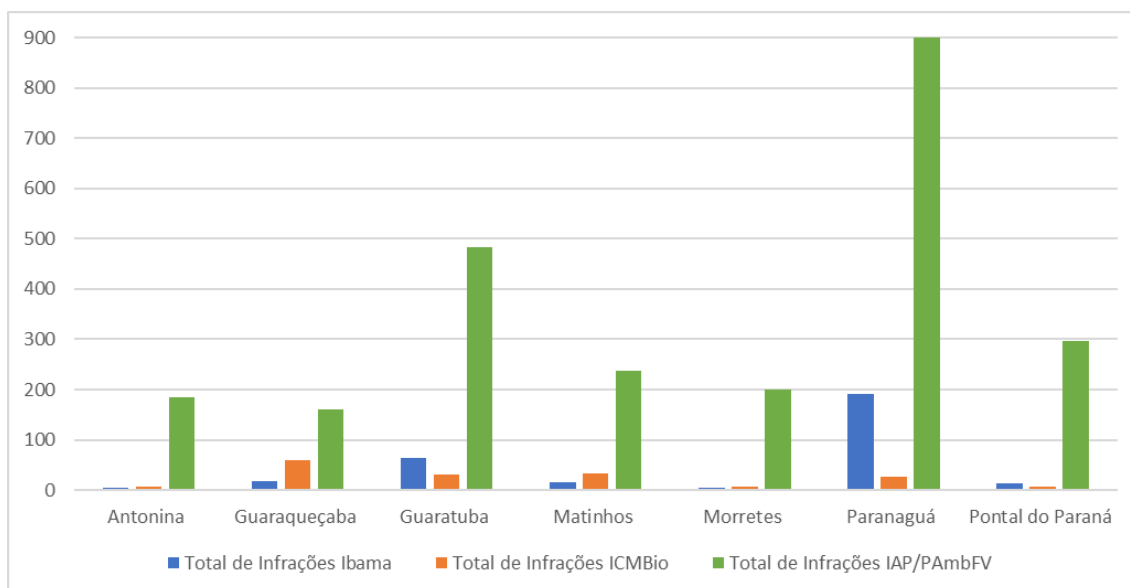
Fonte: Ibama/MMA, ICMBio/MMA e IAP/SEMA

Figura 20: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018)



Fonte: Ibama/MMA, ICMBio/MMA e IAP/SEMA

Figura 21: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018)



Fonte: Ibama/MMA, ICMBio/MMA e IAP/SEMA

Quando analisada a distribuição dos valores por município, os números são muito distintos da distribuição de infrações e Paranaguá acaba concentrando 60% do total, percentual muito superior aos 38% do caso dos AIA. Infelizmente, nem todos esses

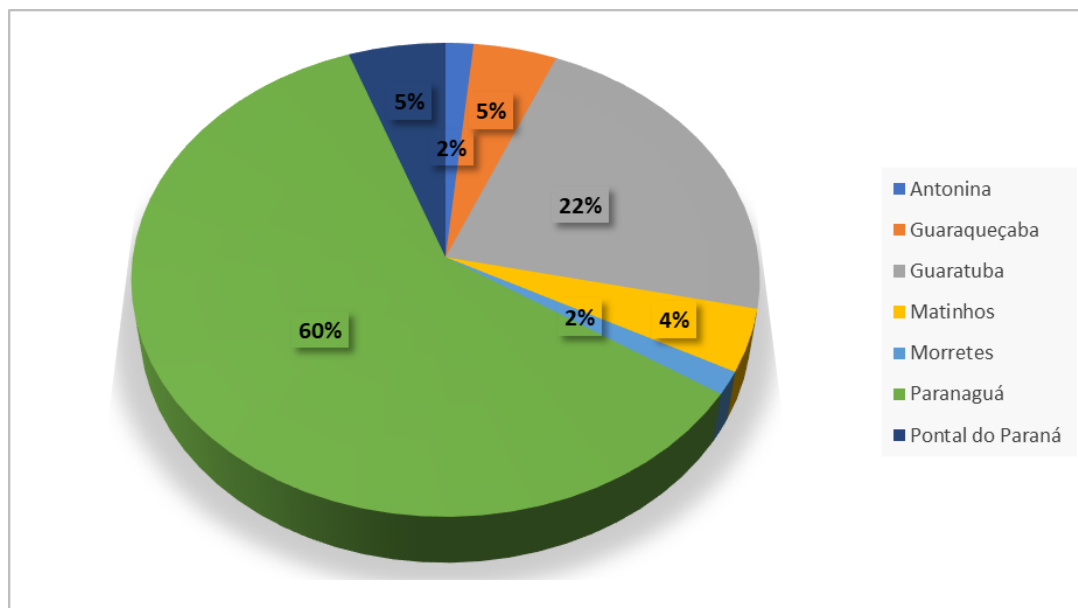
recursos chegaram ou chegarão aos cofres públicos federais e estaduais, o que ajudaria consideravelmente na melhoria e na ampliação das atividades de fiscalização desse vasto território único e que precisa ser protegido.

Quadro 39: Valores totais dos autos de infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde (2010-2018)

Município	Valores Totais (R\$)			Total
	Ibama	ICMBio	IAP/PAmbFV	
Antonina	28.050.921,00	141.300,00	1.241.304,00	29.433.525
Guaraqueçaba	86.445.506,00	935.200,00	952.970,00	88.333.676
Guaratuba	410.816.201,00	414.840,00	3.514.576,40	414.745.617
Matinhos	77.559.112,00	1.042.800,00	1.275.770,00	79.877.682
Morretes	27.863.269,00	102.900,00	1.711.655,64	29.677.825
Paranaguá	1.118.671.588,00	478.746,00	7.230.656,07	1.126.380.990
Pontal do Paraná	100.530.274,00	249.755,00	1.647.794,00	102.427.823
Total	1.849.936.871,00	3.365.541,00	17.574.726,11	1.870.877.138

Fonte: Ibama/MMA, ICMBio/MMA e IAP/SEMA

Figura 22: Autos de Infração emitidos pelo Ibama, ICMBio e IAP/Força Verde no litoral do Paraná (2010-2018)



Fonte: Ibama/MMA, ICMBio/MMA e IAP/SEMA