

PROCESSO DE CRIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AMPLIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Aluno: Fernanda Reis Carvalho

Orientadores: Isabella Franco Guerra e Fernando Cavalcanti Walcacer

Introdução

Instrumento de proteção da biodiversidade, a Lei 9.985/00 busca dar efetividade ao disposto na Constituição Federal de 1988, no que concerne ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito constitucionalmente protegido. Para isso, será analisado o processo de criação, implementação e ampliação destes espaços, já que a Constituição de 1988 incumbiu, não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de preservar o meio ambiente. A partir daí, serão avaliadas também as limitações ao direito de propriedade e algumas implicações decorrentes, como é o caso da desapropriação e possíveis indenizações.

Objetivos

O objetivo ao estudar este tema é avaliar a importância que as unidades de conservação têm, nos dias de hoje, de garantir o equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações.

Metodologia

O estudo sobre a história do SNUC e seus institutos se deu inicialmente por meio da coleta de bibliografia referente ao tema na biblioteca disponível no NIMA, além da Biblioteca Central da PUC, complementada por artigos, pesquisa legislativa e dados encontrados na internet.

O trabalho inicia-se através de uma breve apresentação da lei do SNUC, abordando a sua história e os conceitos essenciais para o estudo do tema. Também são computados os aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação como a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proteção ao meio ambiente.

Posteriormente, são examinados os objetivos das unidades de conservação e os requisitos essenciais para a sua criação, implementação e/ou ampliação.

O estudo procede, então, à análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, em mandado de segurança, se pronuncia quanto à necessidade de estudos técnicos e consulta pública para a ampliação dos limites de unidades de conservação, gerando discussão entre os Ministros quanto ao tipo de unidade de conservação e o acréscimo proposto.

O caso aplicado como exemplo trata da ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, levando à debate os parágrafos 2º, 4º e 6º do artigo 22 da Lei 9.985/00.

Por fim, será abordado o princípio da função socioambiental da propriedade e a intervenção do Estado na propriedade privada em nome do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e seus reflexos na criação de unidades de conservação.

Conclusões

A pesquisa permitiu compreender a importância da criação de unidades de conservação, a repercussão no direito de propriedade e a necessidade de assegurar a participação popular no processo de criação dessas áreas que são fundamentais para a proteção da diversidade biológica.

História do SNUC

O meio ambiente é um bem jurídico constitucionalmente assegurado em razão da sua importância.

O problema da tutela jurídica do meio ambiente se revela a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar o bem-estar e a qualidade de vida do ser humano.¹

Miguel Serediuk Milano ressalta que, em 1872, ainda nos Estados Unidos, durante a expedição exploratória de colonização à região, surgiu a noção de área natural protegida a partir da criação do parque Yellowstone, primeiro parque nacional do mundo. Impulsionados pela paisagem do local e conscientes da sucumbência de inúmeros outros locais com características análogas, os pioneiros entenderam pela necessidade de preservar aquela área para que as próximas gerações também pudessem desfrutar de tal maravilha, sendo a criação do parque aprovada pelo Congresso que, posteriormente, destinou a área para a preservação, lazer e benefício das gerações futuras, proibindo qualquer exploração que alterasse suas características naturais.²

O primeiro parque nacional brasileiro que se constituiu oficialmente em unidade de conservação foi o Parque Nacional de Itatiaia, fundado em 14 de junho do ano de 1937, por meio do Decreto Federal nº 1713. O parque situa-se na Serra da Mantiqueira, divisa entre os Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, e possui uma fauna e flora bastante diversificada em razão da altitude e do clima variado.³

A Constituição Brasileira de 1988 foi a primeira dentre as Constituições Brasileiras a tratar da questão ambiental⁴ e, ao impor ao Poder Público e à coletividade, em seu artigo 225, caput, o dever de defender e preservar o meio ambiente. A Constituição de 1988 também impulsionou a criação de uma legislação ambiental mais protetora capaz de viabilizar a efetiva participação da sociedade na tutela do meio ambiente.

Diante das crescentes preocupações com a conservação da natureza, torna-se importante a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, instrumento de proteção da diversidade biológica, justificando, assim, a elaboração da Lei 9.985/2000 que estabelece normas gerais que tratam de unidades de conservação que estão inseridos dentre os espaços territoriais especialmente protegidos. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, então, estruturado pela Lei 9.985/00, está amparado pelo § 1º, III do art. 225 da CRFB/88.

Assim, a Lei do SNUC nasce da tentativa de solucionar o conflito de interesses entre a atividade expansiva de exploração de recursos naturais e a necessidade de se garantir a manutenção do equilíbrio ambiental, buscando dar efetividade ao disposto na Constituição.

Conceituação e caracterização das Unidades de Conservação

A Lei do SNUC, em seu artigo 2º, inciso I, conceitua unidade de conservação como sendo “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, 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.”

¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 28.

² MILANO, Miguel Serediuk. *Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade*, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. *Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 6 e 7.

³ http://pt.wikipedia.org/wiki/Parque_Nacional_do_Itatiaia#Hist.C3.B3ria. 19.04.2008.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 46.

Neste contexto, torna-se necessária a constatação da relevância quanto ao aspecto natural da área, a delimitação territorial, a definição dos objetivos conservacionistas sendo necessários estudos técnicos e consulta pública.⁵

As unidades de conservação, conforme estabelece a Lei n 9.985/2000 (SNUC), dividem-se em dois grupos com características peculiares, sendo eles unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável nos termos do artigo 7º.

As unidades de proteção integral objetivam basicamente a preservação da natureza, admitindo, desse modo, apenas o uso indireto dos recursos existentes neste espaço, ou seja, aquele uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei como definido no art. 7º, §1º, Lei 9.985/00.

Em contrapartida, as unidades de uso sustentável tem a finalidade de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, conforme previsão do §2º, art. 7º, da referida Lei.

Paulo Affonso Leme Machado lista as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território brasileiro, com base na relação constante nos artigos 8º e 14 da Lei 9.985/00.⁶

As unidades de proteção integral são compostas por cinco categorias de unidades de conservação: (i) Estação Ecológica, cujo objetivo se resume na preservação da natureza, permitindo a realização de pesquisas científicas; (ii) Reserva Biológica que objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais com exceção das medidas de recuperação do meio ambiente; (iii) Parque Nacional cujo fim é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas, o contato com a natureza, o turismo ecológico e o desenvolvimento de atividades de educação; (iv) Monumento Natural que objetiva a preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; (v) Refúgio de vida silvestre, cuja finalidade se resume na proteção de ambientes naturais que assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Já, as Unidades de Uso Sustentável apresentam sete categorias de Unidades de Conservação. São elas: (i) Área de Proteção Ambiental, em geral, uma área extensa com certo grau de ocupação humana, cujo objetivo básico é a proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação e assegurando a sustentabilidade com o uso dos recursos naturais; (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico, via de regra, uma área de pequena extensão com pouca ou nenhuma ocupação humana que objetiva manter os ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas; (iii) Floresta Nacional cujo objetivo primordial é o uso sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica; (iv) Reserva Extrativista, cujo fim é a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade; (v) Reserva de Fauna, adequada para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos; (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável, área natural que abriga populações tradicionais e que desempenha um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica; (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural, instituída em áreas privadas gravadas com perpetuidade, destaca-se pela conservação da diversidade biológica, permitindo-se nela somente atividades típicas de preservação.

⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 654.

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p.759, 760 e 761.

Objetivos das unidades de conservação

No início, o principal objetivo da proteção de áreas naturais era garantir que os recursos nelas contidos permanecessem em estado original para usufruto da população, predominando, até a década de 1980, a criação das unidades de conservação de uso indireto.⁷

As preocupações com a conservação da natureza evoluíram, criando-se também tipos distintos de unidades de conservação ou categorias de manejo, como categoricamente se convencionou chamar, em virtude da existência de objetivos diversos de conservação. Juntamente com a preservação do equilíbrio ambiental, outras atividades também foram consideradas importantes como as pesquisas e os estudos científicos para o desenvolvimento da ciência e da economia, por exemplo, desde que tais atividades não coloquem em risco a sobrevivência das espécies existentes naquele ecossistema.

As unidades de conservação de uso sustentável que acabaram por predominar fortemente, nos dias de hoje, surgiram da relação existente entre as relações de consumo, economia, meio ambiente e desenvolvimento, objetivando atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de satisfação das gerações futuras.⁸

José Eduardo Ramos Rodrigues ressalta, ainda, que de fato, o desenvolvimento sustentável é acima de tudo um ideal a ser atingido, cuja aplicação prática é bastante complexa e a criação destes modelos eficazes continuarão a exigir muitos anos de verdadeira evolução no comportamento humano, além de estudo e pesquisa.⁹

As áreas protegidas, hoje, são instrumentos importantes para cumprir as metas de reduzir, de maneira significativa, a perda de diversidade biológica, por meio de ações que promovam a proteção integral ou, conforme o caso, o uso sustentável, integrando os princípios deste desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais, a fim de reverter a perda de recursos naturais e manter a qualidade ambiental.

A diversidade biológica pode ser percebida de diferentes formas por diversos grupos de interesse, podendo seu valor ser avaliado segundo critérios distintos. A biodiversidade possui valor intrínseco e também valores ecológico, genético, social, científico, educacional, cultural, recreativo, estético e econômico inclusive, a partir da ocupação estratégica que apresenta na economia do país. Na agroindústria, por exemplo, corresponde a cerca de 40% do PIB brasileiro e o desenvolvimento de biotecnologias por meio de uso adequado dos componentes da biodiversidade geram riquezas que repercutem internacionalmente.¹⁰

A criação das unidades de conservação, no Brasil, país rico em biodiversidade, por exemplo, é uma ferramenta importante para diminuir os efeitos da destruição dos ecossistemas, pois são áreas geográficas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais, objetivando, além da manutenção da biodiversidade, a manutenção dos seus recursos genéticos a partir da busca pelo equilíbrio socioambiental.

De acordo com o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica, diversidade biológica significa:

“a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros os ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistema.”

⁷ MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 6.

⁸ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: Prefácio Édís Milaré. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 70 e 72.

⁹ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: Prefácio Édís Milaré. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 76.

¹⁰ http://www.cdb.gov.br/impl_CDB, 08.04.2008.

Serediuk analisa o significado da biodiversidade e esta pode ser compreendida como a riqueza de espécies, genótipos, populações, comunidades, ecossistemas e processos ecológicos de certa região, considerada por todos como um recurso potencial ou efetivo de bem estar.¹¹

As regiões tropicais são ricas em espécies endêmicas e suas florestas contêm mais de 50% do total de espécies existentes no mundo. Além da maior riqueza de espécies, estas florestas também apresentam a maior concentração de endemismos locais, o que as fazem merecedoras de especial atenção.¹²

O Brasil, país tropical, agraciado com grande riqueza de espécies e alta taxa de endemismo. A composição total da biodiversidade brasileira ainda não é conhecida e tamanha a sua magnitude e complexidade.¹³

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi implementada no Brasil, sendo o mais importante acordo internacional sobre biodiversidade. A CDB objetiva a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos,¹⁴ tendo sido assinada, em 05 de junho de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro e entrando em vigor para o Brasil somente depois de aprovado o texto pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994.¹⁵

A preservação da diversidade genética e biológica tornou-se necessária para a garantia da nossa qualidade de vida.¹⁶ A manutenção da biodiversidade, portanto, implica na manutenção de uma vida sadia.

Em 1994, a fim de implementar os compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, foi instituído o PRONABIO - Programa Nacional de Diversidade Biológica, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, por meio do Decreto 1.354. Tal programa objetiva promover parceria entre o Poder Público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, na utilização sustentável de seus componentes e na repartição justa e equitativa dos benefícios dela decorrentes.¹⁷

Princípios e diretrizes para implementar a Política Nacional de Biodiversidade também foram instituídos, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, em 2002, por meio do Decreto 4.339, para resgatar os compromissos assumidos pelo país. No ano seguinte, visando coordenar, acompanhar e avaliar as ações do PRONABIO, foi editado o Decreto 4.703 que criou a Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO).¹⁸ Os princípios do Direito Ambiental, a saber, o do uso sustentável dos recursos naturais, o da precaução e o da participação popular na defesa do meio ambiente orientam as ações da referida Comissão.

Vale ressaltar a importância do princípio da precaução para a proteção da biodiversidade que será aplicado nas hipóteses de risco potencial que possam provocar a

¹¹ MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 10, 12 e 13.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 16 e 17.

¹³ http://www.cdb.gov.br/impl_CDB, 28.02.2008.

¹⁴ http://www.cdb.gov.br/impl_CDB, 28.02.2008.

¹⁵ <http://www.univale.br/servicos/downloads/downloads/Paramahistoriadaspaisagenscomplexas.pdf>

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 81.

¹⁷ http://www.cdb.gov.br/impl_CDB, 20.04.2008.

¹⁸ http://www.cdb.gov.br/impl_CDB, 20.04.2008.

redução desta diversidade, mesmo que esse risco não possa ser integralmente demonstrado ou quantificado quanto aos seus efeitos e amplitude, não se exigindo a demonstração total da existência de riscos.¹⁹ Assim, a situação de incerteza não poderá servir de desculpa para nada fazer, cabendo ao Poder Público exigir as medidas de cautela.

A Lei 9.985/00 ampliou, ainda mais as possibilidades de atuação da sociedade em processos de gestão ambiental, ao prever a participação direta da sociedade na criação, implementação e gestão das unidades de conservação, uma vez que o direito à participação dos cidadãos já era garantida por tratados internacionais, acordos regionais e diferentes diplomas legais brasileiros, incluindo a Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981).²⁰

Processo de criação e ampliação das Unidades de Conservação

1. Requisitos para essenciais para a criação, implementação e ampliação de UC's

As Unidades de Conservação, segundo o artigo 22 da Lei 9.985/2000, serão criadas por ato do Poder Público, após estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

Como se pode observar, a Lei 9.985/00, em seu artigo 22, não exigiu a criação destas áreas protegidas por lei, mas isto não impede que a lei seja o instrumento cabível para a sua criação.

Quanto à alteração e à supressão das unidades de conservação, a Constituição Brasileira, em seu artigo 225, § 1º, III, prevê que só poderão ocorrer através de lei.

Seguindo o que já dispunha a Lei Maior, a Lei do SNUC dispôs também que a desafetação e a redução dos limites de uma unidade de conservação somente seriam feitas mediante lei específica, de acordo com o disposto no artigo 22, § 7º.

O § 6º do artigo 22 da Lei 9.985/00, em relação à ampliação da unidade de conservação, dispensou a obrigatoriedade de edição de lei específica, sendo possível que seja feita por decreto.

No ato de criação deverão ser definidos, imediatamente, os seus limites e estabelecida a disciplina do uso, conservação ou preservação de seu território e dos recursos neles existentes.

O ato de criação das unidades de conservação pode ocorrer em todas as unidades federativas; União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem criá-las. O artigo 23, VI, da Constituição de 1988, ao estabelecer a competência comum em matéria ambiental, deu base para acolher o princípio da intervenção estatal obrigatória na tutela do meio ambiente. O artigo 9º da Lei 6.938/81 já disciplinava, em seu inciso VI, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal.

Vale frisar, que o ato do Poder Público deve atender ao princípio do devido processo legal e da publicidade, dando total transparência à sociedade.

A audiência pública é uma forma de participação da sociedade de maneira direta no processo de decisão do poder público.

A audiência pública pode ser facultativa, ou obrigatória quando for condição necessária para a validade de atos praticados em sua decorrência, devendo observar sempre os elementos

¹⁹ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 67

²⁰ FURRIELA, Biderman Rachel. *A Participação da Sociedade na Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação*. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. – ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5. p. 617

garantidores de eficácia e legitimidade, podendo o seu descumprimento acarretar na anulação do ato praticado.²¹

A Lei 9.985/00 exige, em regra, a consulta pública para a criação de unidade de conservação, que poderá ocorrer através de audiência pública.

Assim como os estudos técnicos, as consultas públicas serão dispostas em regulamento e deverão atender aos princípios do interesse público, da motivação e da publicidade, cabendo o ajuizamento de ações judiciais se desrespeitada a legislação.

A consulta pública talvez seja a inovação mais audaciosa da Lei 9.985/00, embora limitada, pois o governo pode limitar o processo a uma simples audiência sendo, todavia, obrigado a justificar sua decisão e a responder adequadamente todos os questionamentos apresentados durante a consulta.

Ainda assim, pretende-se fazer da consulta pública muito mais do que uma simples audiência, pretende-se construir as bases políticas necessárias para uma efetiva implantação destas áreas de proteção. Desse modo, a proposta de criação de uma unidade de conservação deve representar um acordo entre todos os atores envolvidos a ser respeitado por todos.²²

A Lei 9.985/00 apenas excluiu a consulta pública para a criação da Estação Ecológica e da Reserva Biológica, conforme disciplina o §4º do artigo 22.

Neste sentido, foi impetrado mandado de segurança 24.665-1 dirigido contra Decreto do Presidente da República que ampliou a Estação Ecológica do Taim no Rio Grande do Sul, sem a realização da consulta pública.²³

No referido Mandado de Segurança, os impetrantes pediram a concessão de liminar para a sustação dos efeitos do decreto de ampliação, bem como o deferimento da segurança, declarando a ilegalidade e nulidade do decreto impugnado, além do reconhecimento pelo direito dos impetrantes à indenização imediata referente ao desapossamento de suas propriedades.

Para tanto, sustentaram os impetrantes que tal ampliação foi resultado de estudos técnicos preliminares precários, que se limitaram a examinar as questões ambientais, desprezando aspectos socioeconômicos, a opinião da comunidade local e a falta de recursos para a efetivação da Estação Ecológica na extensão prevista.

Indeferida a liminar, o Presidente da República, como impetrado, se manifestou, apontando a irregularidade de representação processual quanto à Associação dos Arrozeiros de Santa Vitória do Palmar e a falta de interesse de agir dos sindicatos. Posteriormente, argüiu no sentido de ser dispensável a consulta prévia e que os levantamentos efetuados na área, por meio de estudos técnicos, revelaram a plantação de pinus como causadora de danos à estação ecológica.

Em seguida, a União, litisconsorte passiva, apresentou aos autos a contestação que, em síntese, alegou a inadequação do pedido, além do fato de que o decreto, impugnado, guardava sintonia com o disposto na Constituição de 1988, no artigo 225, e na Lei 9.985/00, artigo 22, sendo suficientes os estudos preliminares feitos por técnicos do IBAMA.

Como bem salientou o Ministro Relator, Marco Aurélio, de fato, é preciso observar os valores em jogo. De um lado têm-se o interesse individual das empresas que atuam no campo econômico e que, na busca incessante pelo lucro, deterioram, muitas vezes, o meio ambiente, em contrapartida ao interesse da coletividade, das atuais e futuras gerações.

²¹ DALLARI, Adilson Abreu, SARNO, Daniela Campos Libório Di: coord. Direito Urbanístico e Ambiental. SARNO, Daniela Campos Libório Di Audiência pública na gestão democrática da política urbana. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 49.

²² MERCADANTE, Maurício. Democratizando a criação e a gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. – ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5. p. 570.

²³ MS 24.665-1. www.stf.gov.br. Ministro Relator: Marco Aurélio. 14.07.2008.

Os estudos técnicos também são necessários para a criação, ampliação e supressão das unidades de conservação. Por meio deles, é possível identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

2. Desapropriação e Regularização Fundiária

O direito de propriedade, nos dias atuais, perdeu o caráter de direito absoluto de usar, gozar e dispor sem limites e em qualquer circunstância, conforme previsto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Neste sentido, torna-se cada vez mais importante o cumprimento de sua função social e, o trabalho e o meio ambiente são dois elementos que integram o conceito função social, tratado pela CRFB/88, nos artigos 5º, XXII e XXIII, 170, III, 182 e 186, e pelo Código Civil de 2002.

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, mas admite a intervenção do Poder Público na propriedade privada, podendo inclusive desapropriá-la para atender ao interesse público. Mesmo o Decreto Lei 3365/41, estabelece a possibilidade de desapropriação e impõe justa e prévia indenização.

Marcia Leuzinger afirma que a área de proteção ambiental é o exemplo mais característico de espaço ambiental criado com o fim de garantir o cumprimento da função ambiental da propriedade.²⁴

Além das Áreas de Proteção Ambiental, também existem outros tipos de unidades de conservação em que poderá ser mantida a propriedade privada, como no caso das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e, dentre as unidades de conservação de proteção integral, Monumentos Naturais, Refúgios da Vida Silvestre e Reservas Ecológicas que também poderão constituir área sob a posse e o domínio privado.

Em relação aos Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre existe a possibilidade dos mesmos serem criados em áreas particulares quando compatibilizados os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais locais pelos proprietários. Somente diante da incompatibilidade ou inexistindo concordância do proprietário para a criação destas duas espécies de unidades de conservação é que deverá ocorrer a desapropriação da área segundo previsão da Lei do SNUC.²⁵

Assim, devem ser desapropriadas apenas as áreas em que a atividade a ser desenvolvida não comporte o domínio particular. Caberá a desapropriação e conseqüente indenização, nos casos de criação de espaços territoriais especialmente protegidos, em áreas particulares, tão somente quando a Administração Pública aniquilar o direito de exclusão dando ao espaço privado objetivos de uso comum do povo, eliminar o direito de alienação ou inviabilizar integralmente o uso econômico.²⁶

A Instrução Normativa IBAMA 9, de 24.10.2003, previu os procedimentos para a regularização fundiária de unidades de conservação federais.

As terras e benfeitorias identificadas no interior das unidades de conservação devem ser indenizadas, segundo avaliação administrativa realizada pelo IBAMA, através de processo de desapropriação. Será considerado o preço de mercado global da parcela do imóvel, incluído o

²⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Florestas e Unidades de Conservação: Criação de Espaços Territoriais especialmente Protegidos e Indenização. Revista de Direitos Difusos. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5. 603, p.

²⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGNER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 481.

²⁶ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGNER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 482 e 483.

preço da terra que não poderá superar o preço de mercado do imóvel, além do valor das benfeitorias.

Cabe ressaltar, ainda, que, na hipótese de remoção da população tradicional de uma Unidade de Conservação, não basta a simples indenização pelo Governo, mas a sua realocação desde que viável.²⁷

Ademais, quanto às populações tradicionais residentes em Unidade de Conservação Integral, estas possuem o direito de participar da elaboração do Plano de Manejo da unidade, não podendo ser impedida a regulamentação negociada da situação dessas populações dentro das respectivas unidades ainda que ausente o Plano de Manejo.²⁸

A compensação ambiental, instituída pela Lei 9.985/2000, revela uma alternativa efetiva para a sustentabilidade financeira das unidades de conservação, podendo ser implementada de diversas formas, ou fazendo com que a contribuição financeira seja paga antes que o dano aconteça a fim de evitá-lo, ou fazendo com que a mesma seja um investimento na redução ou mitigação dos danos prováveis ao meio ambiente.

Ademais, de acordo com a Lei do SNUC, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção da Unidade de Conservação do grupo de Proteção Integral para todo processo licenciatório de obra ou atividade de significativo impacto ambiental negativo, assim considerado pelo órgão de controle ambiental competente, baseado no EIA/RIMA.

3) Questões de Indenização nas Desapropriações

A retirada do domínio privado dos espaços especialmente protegidos pela lei deve ser refletida por meio da contemplação do princípio da função social da propriedade privada, sendo indispensável que se retirem do domínio privado todos os elementos inerentes à ele para que tal proprietário seja carecedor de indenização, não bastando a simples instituição de espaços especialmente protegidos sobre a propriedade privada.²⁹

No que se refere à compensação ambiental, é sabido que a sua imputação nasce da possibilidade de um empreendimento causar dano social ou ambientalmente reprovável, ou nocivo, ainda que não lhe tenha sido atribuída qualquer culpa, pois a responsabilidade do empreendedor, neste caso, é objetiva, conforme previsto no artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81.

O dever do empreendedor em efetuar o pagamento por um empreendimento de significativo impacto ambiental visa contrabalançar uma perda ou um inconveniente presente ou futuro, antecipando possíveis cobranças por danos ambientais.

O artigo 36 da Lei 9.985/2000 estabelece uma importante fonte de receita para a criação e manutenção das unidades de conservação de proteção integral.

No tocante à questão indenizatória decorrente de desapropriações face à proteção por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou entendendo pela importância na demonstração inequívoca da titularidade da área para fins de indenização e a exploração da área para fins de indenizabilidade da mata virgem.

No julgado 367.762.5200, da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo,³⁰ a Relatora Almeida Sampaio cita, ainda, trecho do Superior Tribunal de Justiça que, mesmo admitindo a indenizabilidade da mata virgem, a mesma encontra-se condicionada

²⁷ BENJAMIM, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001. p. 311.

²⁸ MERCADANTE, Maurício. Democratizando a criação e a gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5. p. 576.

²⁹ DERANI, Cristiane. A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei 9.985/00. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5. p. 613.

³⁰ <http://cjo.tj.sp.gov.br/esaj/jurisprudencia/consultaCompleta.do>. 01.07.2008

à demonstração de sua exploração. Caso contrário admitir-se-ia a indenização da mata em conjunto com a terra nua.

A regularização fundiária é absolutamente necessária para que os objetivos das unidades de conservação sejam atingidos, notadamente aquelas áreas que exigem a desapropriação das propriedades privadas localizadas em sua área.

As unidades de conservação são espaços territoriais criados por ato do Poder Público e que tem um regime especial de administração.

A criação destes espaços requer como está assinalado, estudos técnicos e consulta pública. O SNUC traz, assim, a premissa da valorização da participação popular na proteção do meio ambiente, razão pela qual é vital possibilitar o acesso à informação para a sociedade, o que será instrumento para alcançar a efetividade do direito ambiental.

É certa a importância do SNUC para a proteção da natureza com a conservação de suas características peculiares, atendendo inclusive as diretrizes da Convenção de Diversidade Biológica.

Referências Bibliográficas

1 - BENJAMIM, Antonio Herman: coord. **Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2001.

2 - DALLARI, Adilson Abreu, SARNO, Daniela Campos Libório Di: coord. **Direito Urbanístico e Ambiental**.

3 - DERANI, Cristiane. **A Estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei 9.985/00**. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5.

4 - FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGNER, Márcia Dieguez. **Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000**, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. **Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001.

5 - FURRIELA, Biderman Rachel. **A Participação da Sociedade na Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação**. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001. Vol. 5.

6 - LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 67

7 - LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Criação de Espaços Territoriais especialmente Protegidos e Indenização**. Revista de Direitos Difusos: Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. - ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5.

8 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

9 - MERCADANTE, Maurício. **Democratizando a criação e a gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. – ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5.

10 - MILANO, Miguel Serediuk. **Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade**, in BENJAMIM, Antônio Herman: coord. Direito Ambiental das áreas protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2001.

11 - MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 4ª edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

12 - RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 1ª edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

13 - SARNO, Daniela Campos Libório Di. **Audiência pública na gestão democrática da política urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

14 - SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002.

15 - Florestas e Unidades de Conservação: **A Participação da Sociedade na Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação**. Revista de Direitos Difusos, 2001. Vol. 5.

Sites:

http://www.cdb.gov.br/impl_CDB

<http://cjo.tj.sp.gov.br/esaj/jurisprudencia/consultaCompleta.do>

http://pt.wikipedia.org/wiki/Parque_Nacional_do_Itatiaia#Hist.C3.B3ria

www.stf.gov.br

www.tj.sp.gov.br