



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS BIOLÓGICAS

por

MARINA DA SILVA PINTO MACIEL

ORIENTADORA: ISABELLA FRANCO GUERRA

2009.1

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS BIOLÓGICAS

por

MARINA DA SILVA PINTO MACIEL

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Isabella Franco Guerra

2009.1

Dedico este trabalho ao meu avô Paulo, com quem dei os primeiros passos no mundo jurídico.

Agradeço:

À Professora Isabella Guerra, por seus ensinamentos e sua paciência;

Aos meus pais e irmã, pelo incansável apoio;

À minha avó Marilda, que sempre cuidou para que não nos esquecêssemos das nossas histórias; e

Ao Sérgio, por seu apoio e amizade.

Resumo

O art. 225, da CF/88, dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é um bem de uso comum do povo, existindo um dever de solidariedade intergeracional. O §1º, inciso III do referido artigo dispõe que cabe ao Poder Público definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, o que foi regulamentado pela Lei 9.985/2000. A citada lei prevê a existência de 12 categorias distintas de Unidades de Conservação, as quais se subdividem em dois grupos com características específicas, quais sejam o das Unidades de Proteção Integral e o das Unidades de Uso Sustentável. As Reservas Biológicas se inserem no primeiro grupo e são importantes espaços para a prevenção de danos ambientais, uma vez que têm como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites sem interferência humana direta, devendo ser sempre de posse e domínio públicos. Será abordado no presente estudo o procedimento de criação e implantação dessa categoria de unidade de conservação, bem como a necessidade de desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites e nos seus arredores, a qual será avaliada em conjunto com o direito da propriedade e o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade. Serão analisados, ainda, os instrumentos necessários à gestão das Reservas Biológicas, os Planos de Manejo, os Conselhos e os recursos financeiros necessários para a efetivação do seu objetivo principal, qual seja a proteção ao meio ambiente.

Sumário

Introdução	6
Capítulo 1 – O Sistema Nacional de Unidades de Conservação	8
1.1 – O art. 225 da Constituição Federal e os Espaços Especialmente Protegidos	8
1.2 – Conceito de Unidades de Conservação e a Lei do SNUC	12
1.3 – Grupos de Unidades de Conservação integrantes do SNUC – Unidades de Proteção Integral X Unidades de Uso Sustentável	15
1.4 – Categorias de Unidades de Conservação de Proteção Integral	17
Capítulo 2 – Reservas Biológicas: processo de criação e implantação	20
2.1 – Conceito de Reservas Biológicas	20
2.2 – Criação e implantação das Reservas Biológicas	22
2.2.1 - A criação das Reservas Biológicas	22
2.2.2 – Zona de Amortecimento e Corredor Ecológico	29
2.3 – Desapropriação para criação de Reservas Biológicas	34
2.4 – Direito de propriedade, zonas de amortecimento e corredores ecológicos	44
2.5 – Reassentamento das Populações Tradicionais	46
Capítulo 3 – Implantação e Gestão das Reservas Biológicas	52
3.1 - Plano de Manejo	52
3.2 - Os Conselhos das Reservas Biológicas	54
3.3 – As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	57
3.4 – Restrições à entrada de pessoas na Reserva Biológica	59
3.5 - Recursos financeiros	63
3.6 – Compensação Ambiental	66
Conclusão	73
Bibliografia	76

Introdução

O presente trabalho monográfico analisará o Sistema Nacional de Unidades de Conservação instituído através da Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000, conhecida como Lei do SNUC, que regulamentou o art. 225, §1°, incisos I, II, III e IV da Constituição de 1988 (“CF”). Será estudado, especificamente, o procedimento de criação e implantação das Reservas Biológicas, as quais se caracterizam por serem unidades de conservação do tipo de proteção integral e importantes espaços protegidos.

O presente estudo foi baseado em pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial e sua contextualização. A análise da jurisprudência foi fundamentada na escolha seletiva de decisões, principalmente dos tribunais superiores, aplicando-se a legislação pertinente à matéria objeto desta monografia e os elementos que tais decisões trouxeram para a aplicação da Lei 9.985/2000.

No Capítulo 1 será abordada a previsão constitucional sobre o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a necessidade de se instituir espaços a serem especialmente protegidos. Em seguida, será analisado o advento da Lei do SNUC, cujo objetivo foi regulamentar tal previsão constitucional criando as chamadas unidades de conservação, espécie do gênero espaço especialmente protegido. Serão mencionadas, ainda, de forma sucinta, as características dos dois grupos de unidades de conservação integrantes do SNUC e as peculiaridades das categorias pertencentes ao grupo de proteção integral, no qual as Reservas Biológicas estão inseridas.

O Capítulo 2, por sua vez, abordará o conceito de Reservas Biológicas, o procedimento necessário à sua criação e implantação, bem como a relação entre direito de propriedade e função socioambiental dos imóveis situados dentro de seus limites, de sua zona de amortecimento ou de seus corredores ecológicos.

Por fim, no Capítulo 3 do presente estudo será analisado o procedimento de implantação e gestão das Reservas Biológicas.

Assim, a presente monografia abordará o papel das Reservas Biológicas regulamentadas pela Lei do SNUC na prevenção de danos ambientais, protegendo a diversidade biológica, com base em instrumentos legais previstos no ordenamento jurídico brasileiro cujo objetivo principal é a defesa do meio ambiente.

A relevância do presente estudo se dá pelo fato de ser uma análise mais profunda da Reserva Biológica, a qual se caracteriza por ser um dos importantes instrumentos previstos no SNUC para regulamentar a disposição constitucional sobre o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e como um dever de solidariedade intergeracional.

Capítulo 1 – O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

1.1 – O art. 225 da Constituição Federal e os Espaços Especialmente Protegidos

A Constituição de 1988 (“CF”) inovou ao dispor em seu art. 225 sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum da coletividade e essencial à sadia qualidade de vida. Assim, conforme coloca Paulo Affonso Leme Machado, “o direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência”.¹

O conceito de meio ambiente foi definido por José Afonso da Silva nos seguintes termos:

“O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. (grifo no original)

Neste sentido, o art. 225 em seu §1º, incisos I, II, III e VII, previu a proteção dos ecossistemas como uma incumbência do Poder Público, o qual deve ser assegurado, conforme abaixo:

“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 florestal 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

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 118.

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 das espécies ou submetam os animais à crueldade”. (grifo nosso)

Assim, a CF previu a necessidade do Poder Público criar espaços especialmente protegidos, o que já tinha sido disposto na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, quando em seu art. 9ª, VI determinou que a criação de tais espaços seria um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Como “Poder Público” deve-se entender todas as entidades territoriais públicas, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os quais, de acordo com o art. 23, VI da CF, têm competência comum para proteger o meio ambiente.

Assim, a CF elevou a preservação ambiental ao grau de dever intergeracional, uma vez que o art. 225, *caput* prevê que a coletividade tem o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o que foi, inclusive, determinado pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”):

“EMENTA: meio ambiente - direito à preservação de sua integridade (cf, art. 225) - prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade - direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade - necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais - espaços territoriais especialmente protegidos (cf, art. 225, § 1º, III) - alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente - medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei - supressão de vegetação em área de preservação permanente - possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial - relações entre economia (cf, art. 3º, II, c/c o art. 170, vi) e ecologia (cf, art. 225) - colisão de direitos fundamentais - critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes - os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161) - a questão da precedência do direito à preservação do meio

ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (cf, art. 170, vi) - decisão não referendada - conseqüente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas”. (STF, ADI 3540, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, publicado em 03/02/2006) (grifo nosso) (www.stf.jus.br, em 25/05/2009)

A biodiversidade recebeu, ainda, atenção da comunidade internacional e na Rio 92, Conferência de Cúpula promovida pela Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, foi assinada a Convenção da Diversidade Biológica, dentre outros importantes documentos internacionais de proteção ao meio ambiente.

A referida Convenção foi assinada pelo Brasil e, posteriormente confirmada pela promulgação do Decreto 2.519, de 16 de março de 1998, que incorporou tal documento ao ordenamento jurídico pátrio.

Assim, pode-se dizer que as unidades de conservação se inserem no conceito de área protegida, a qual foi determinada como: “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (art. 2º da Convenção da Diversidade Biológica).

Existe, contudo, divergência doutrinária sobre a correlação entre os Espaços Especialmente Protegidos, previstos na CF, e as Unidades de Conservação, instituídas através da chamada Lei do SNUC (Lei 9.985, de 18 de julho de 2000).

Na visão de Mauricio Mercadante, o conceito de Espaços Especialmente Protegidos em âmbito federal abrange somente as Unidades de Conservação, ficando a cargo dos Estados e Municípios da Federação criar outras categorias que não sejam aquelas previstas na Lei do SNUC. Em relação à previsão constitucional, o autor entende que:

“(…) sejam Espaços Especialmente Protegidos apenas as chamadas Unidades de Conservação. Destaca que melhor teria agido a Constituição Federal se, em lugar de introduzir uma expressão nova como Espaços Especialmente Protegido, tivesse

optado pela expressão Área Natural Protegida, internacionalmente reconhecida, ou mesmo Unidade de Conservação, como tais áreas são conhecidas no Brasil”.²

Difere de tal opinião, Antonio Herman Benjamin que defende a existência de dois tipos de unidades de conservação: as Unidades de Conservação Típicas e as Unidades de Conservação Atípicas. A primeira categoria abrange as Unidades de Conservação previstas na Lei do SNUC, enquanto a segunda diz respeito àquelas abrigadas pelo ordenamento brasileiro, mas que não estão inseridas na citada lei. Dentre as Unidades de Conservação pertencentes à segunda categoria, o autor cita as “Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a Reserva da Biosfera, as Áreas de Servidão Florestal, a Reserva Ecológica, os Monumentos Naturais Tombados e as Reservas Indígenas”.³

Antonio Herman Benjamin entende que a opção feita pelo legislador brasileiro em não incluir as Unidades de Conservação ditas Atípicas na Lei do SNUC teria se dado pelo fato de que “sua enorme dispersão territorial, fragmentação e diversidade dominial inviabilizam ou tornam difícil sua gestão integrada no âmbito do SNUC”.⁴

Édis Milaré, por sua vez, optou por dividir os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos em: (i) espaços em sentido estrito (*stricto sensu*), que abrange as Unidades de Conservação Típicas e Atípicas (não se encontram arroladas na Lei do SNUC, mas que seu conceito se encaixa com o previsto no inciso I do art. 2º da citada lei); e (ii) espaços em sentido amplo (*lato sensu*), as demais áreas protegidas que tenham objetivos diferente das Unidades de Conservação (ex.: Áreas de Preservação Permanente, Reservas Florestais Legais e etc). Sobre esses últimos espaços, o autor constata o que se segue:

“Ante a sutil distinção feita pelo legislador pátrio, não se mostra sustentável o entendimento de que figuras legais como, por exemplo, Áreas de Preservação Permanente, Reservas Florestais Legais e Áreas de Proteção Especial (Lei 6.766/1979), sejam caracterizadas como unidades de conservação atípicas. A estas carece o requisito essencial para tanto, qual seja a existência de ato legal do Poder

² MERCADANTE, Mauricio Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 35.

³ BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 299.

⁴ Ibid. p. 300.

Público específico e direcionado para cada espaço assim caracterizado, de modo que mais lógicas e sábias se configuram as suas inserções na categoria de espaços especialmente protegidos, em sentido amplo (*lato sensu*)”.⁵

Pode-se dizer, assim, que “toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, pois a própria Constituição Federal traz exemplos de biomas que recebem tutela especial (=Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal) e, nem por isso, são na sua totalidade, unidade de conservação”.⁶

1.2 – Conceito de Unidades de Conservação e a Lei do SNUC

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, mais conhecida como Lei do SNUC, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação com o intuito de regulamentar o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal de 1988.

Os objetivos da Lei do SNUC foram previstos em seu art. 4º, dentre os quais podemos citar: (i) a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos; (ii) a proteção às espécies ameaçadas de extinção; (iii) a promoção do desenvolvimento sustentável; (iv) a proteção às características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; (v) a proteção e recuperação de recursos hídricos e edáficos; e (vi) o incentivo para a realização de pesquisas científicas.

Já as diretrizes a serem respeitadas pelo SNUC foram estabelecidas no art. 5º da Lei do SNUC, dentre as quais destacam-se: (i) no conjunto das unidades de conservação devem estar representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, *habitats* e ecossistemas; (ii) necessidade da participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; (iii) apoio de diversas organizações para a realização pesquisas científicas, dentre outras; e (iv) se possível, assegurar a sustentabilidade econômica das unidades de conservação e sua autonomia administrativa e financeira.

⁵ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 689.

⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. Op. Cit., p. 290.

A redação dada à Lei do SNUC foi, contudo, criticada por alguns doutrinadores devido ao lapso temporal entre a sua previsão na Constituição Federal e a sua promulgação, Antonio Herman Benjamin comenta que:

“(…) pitada de velhice (= sem refletir, na sua dimensão maior, a letra e o espírito da Constituição Federal de 1988 ou mesmo os tratados e convenções firmados pelo Brasil na década de 1990), imperfeição (= com imprecisões técnicas primárias) e desestruturação (= destituído de harmonia interna), perdendo muito de seu valor inicial que justificava e legitimava sua gênese”.⁷

Críticas à parte, a Lei do SNUC veio regulamentar de forma funcional, aberta e flexível as Unidades de Conservação, instrumento essencial à proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A citada lei estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

O conceito de Unidades de Conservação restou definido pelo art. 2º, I da Lei do SNUC:

“Para os fins desta Lei, entende-se por:
I – unidade de conservação: 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”. (grifo nosso)

Assim, nas palavras Miguel Serediuk Milano, as unidades de conservação são:

“Espaços geográficos que, pelas características biofísicas singulares ou outras qualidades e potencialidades socioculturais, merecem receber do estado proteção efetiva e permanente através de regimes especiais de administração que lhes garantam a integridade física sem perda das suas características e valores, mediante utilização de acordo com esses objetivos e adequado manejo”.⁸

⁷ Ibid. p. 287.

⁸ MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 9.

Conclui-se que para a configuração jurídico-ecológico das unidades de conservação são necessárias a presença de cinco pressupostos, quais sejam: (i) relevância natural; (ii) oficialismo; (iii) delimitação territorial; (iv) objetivo conservacionista; (v) regime especial de proteção e administração.

Antonio Herman Benjamin sustenta que a expressão “características naturais relevantes” elegida pelo legislador ao conceituar as unidades de conservação no art. 2º, I da Lei do SNUC se deu com a seguinte intenção:

“No entanto, é oportuno observar que a lei não se utilizou da expressão “relevância ecológica”, mas, sim, de “características *naturais* relevante”, querendo com isso indicar que, mesmo na ausência de atributos ecológicos extraordinários, ainda assim a área ou monumento pode ser especialmente protegido, com suporte tão-só nas suas características geológicas, geomorfológicas, espeleológicas, arqueológicas, paleontológicas, ou até mesmo na sua beleza cênica”.⁹ (grifo no original)

Já o conceito de conservação e preservação no âmbito da Lei do SNUC foram previstos no seu art. 2º, incisos II e V:

“II – conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em gera;

(...)

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.

Ademais, as unidades de conservação demandam oficialismo, ou seja, elas não são geradas espontaneamente, sendo necessário pronunciamento público expresso (expedição de lei ou emissão de atos administrativos como averbação, decreto, resolução ou termo de compromisso).

O ato do Poder Público capaz de criar tais unidades pode ser da União, dos estados ou até mesmo dos Municípios (art. 22 da Lei do SNUC c/c art. 23, VI da CF). O ato de criação

da unidade de conservação deve indicar alguns pontos determinado pelo art. 2º do Decreto 4.340, 22 de agosto de 2002, quais sejam:

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

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

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

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

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas”.

A gerência do SNUC será feita por: (i) um órgão consultivo e deliberativo (o CONAMA), com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; (ii) um órgão central (Ministério do Meio Ambiente), cuja finalidade é coordenar o Sistema; e (iii) por órgãos executores (Instituto Chico Mendes e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais), cuja função é implementar e subsidiar as propostas de criação das unidades, bem como serem responsáveis por sua administração (Art. 6º, Lei do SNUC).

O art. 58 da Lei do SNUC, por sua vez, determinou que o Poder Público em 180 (cento e oitenta) dias deveria regulamentar a citada lei no que tange à sua aplicação. Contudo, tal regulamentação veio tão com a promulgação do Decreto 4.340/2002.

1.3 – Grupos de Unidades de Conservação integrantes do SNUC – Unidades de Proteção Integral X Unidades de Uso Sustentável

A Lei do SNUC previu a existência de 12 categorias distintas de Unidades de Conservação, as quais seguem, em maior ou menor escala, no mínimo, um dos objetivos estabelecidos no art. 4º da referida lei. Tais objetivos podem ser resumidos em: (i) conservação da natureza; (ii) aproveitamento público; (iii) pesquisa científica; e (iv) uso econômico sustentável de seus recursos.

⁹ BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. Cit., p. 292.

Neste sentido, o art. 7º da lei em questão dispôs que as Unidades de Conservação integrantes do SNUC se dividem em dois grupos com características específicas, quais sejam o das Unidades de Proteção Integral e o das Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral possuem como objetivo principal a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, sendo admitido tão somente o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção das hipóteses previstas na própria Lei do SNUC (arts. 2ª, VI e 7ª, §1º da Lei do SNUC). Como uso indireto, o art. 2ª, IX da Lei do SNUC entendeu ser “aquele uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”.

Já as unidades de uso sustentável, visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, conforme redação do art. 7ª, §2º da Lei do SNUC. O art. 2º, XI da Lei do SNUC definiu o conceito de uso sustentável como sendo a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto, segundo o art. 8º da Lei do SNUC, pelas seguintes categorias: (i) Estação Ecológica; (ii) Reserva Biológica; (iii) Parque Nacional; (iv) Monumento Natural; e (v) Refúgio da Vida Silvestre. As características de cada categoria desse grupo serão expostas no subitem 1.4.

Já o grupo das Unidades de Uso Sustentável é constituído pelas categorias: (i) Área de Proteção Ambiental (art. 15, Lei do SNUC); (ii) Área de Relevante Interesse Ecológico (art. 16, Lei do SNUC); (iii) Floresta Nacional (art. 17, Lei do SNUC); (iv) Reserva Extrativista (art. 18, Lei do SNUC); (v) Reserva de Fauna (art. 19, Lei do SNUC); (vi) Reserva de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, Lei do SNUC); e (vii) Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 21, Lei do SNUC).

Deve-se atentar para o fato de que a lista das Unidades de Conservação que constituem o SNUC é taxativa, podendo ser feita exceção no caso de unidades estaduais ou municipais que, concebidas para atender as peculiaridades regionais, seus objetivos de manejo não se encaixem perfeitamente em nenhuma categoria prevista na Lei do SNUC (Art. 6º, § único da citada lei).

1.4 – Categorias de Unidades de Conservação de Proteção Integral

Dentre as categorias de unidades de conservação, a Estação Ecológica, a Reserva Biológica e o Parque Nacional serão de posse e domínio público. Em contrapartida, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre podem ser constituídos por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos dessas unidades com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Se não houver compatibilidade entre os objetivos dessas duas áreas e as atividades privadas, ou na hipótese do proprietário não aquiescer às condições da unidade, a área deverá ser desapropriada.

A Estação Ecológica, segundo o art. 9º da Lei do SNUC, é uma unidade de conservação cuja finalidade principal é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. O art. 9º, §4º da citada lei determina as situações em que alterações do ecossistema de uma Estação Ecológica são permitidas, dentre eles: (i) medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; (ii) manejo de espécies com o intuito de preservar a diversidade biológica; (iii) coleta de componentes do ecossistema para pesquisas científicas; e (iv) pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada.

A Reserva Biológica foi prevista no art. 10 da Lei do SNUC e é uma unidade de proteção integral, sendo considerada um verdadeiro “santuário ecológico”. Conforme será estudado nos Capítulos 2 e 3 do presente trabalho monográfico, tal categoria de unidade de conservação se assemelha muito à Estação ecológica, como explicado por José Eduardo Ramos Rodrigues ao citar Maria Tereza Jorge Pádua:

“As diferenças entre as Reservas Biológicas e as Estações Ecológicas são mínimas. Como ressalta PÁDUA (2001), de um lado os 100% de uma Reserva Biológica e 90% de uma Estação Ecológica devem ser preservados de modo intangível. Assim, a única diferença real entre ambas as categorias é que até 3% das Estações Ecológicas podem ser modificadas com fins de pesquisa científica (...)”.¹⁰

Assim, tão pequena é a diferença entre essas duas categorias que para o autor elas poderiam ter sido unificadas pelo SNUC, o que simplificaria a sua aplicação.

O art. 11 da Lei do SNUC, por sua vez, prevê que o objetivo principal do Parque Nacional é a preservação do ecossistema natural de grande relevância ecológica e beleza cênica, de forma a possibilitar pesquisas científicas, atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico. A visitação pública se sujeita às normas e restrições determinadas no Plano de Manejo, enquanto a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade. Quando criadas pelo Estado ou por um Município, as unidades dessa categoria, serão chamadas, respectivamente, de Parque Estadual ou Parque Municipal.

O Monumento Natural, por sua vez, restou definido no art. 12 da Lei do SNUC, o qual dispõe que seu objetivo principal é preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. De acordo com o § 3º do referido artigo, visitação dessa categoria de unidade de conservação está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Por fim, o Refúgio da Vida Silvestre, segundo art. 13 da Lei do SNUC, tem como intuito proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. Sua visitação está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento (art. 13, § 3º da mencionada lei). A pesquisa científica nessa categoria de Unidade de Conservação depende de autorização prévia do órgão responsável por sua

¹⁰ PÁDUA, Maria Tereza Jorge Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. cit., p. 156.

administração e das condições e restrições por este estabelecidas, bem como às previstas em regulamento.

Capítulo 2 – Reservas Biológicas: processo de criação e implantação

2.1 – Conceito de Reservas Biológicas

As Reservas Biológicas foram, primeiramente, previstas no Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965) em seu art. 5º, alínea *a*, a qual determinava que:

“Art. 5º - O Poder Público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos”. (grifo nosso)

Adicionalmente, o Código de Caça (Lei 5.197, de 03 de janeiro de 1967) determinou em seu art. 5º, alínea *a*, que tão somente as atividades científicas seriam permitidas nas Reservas Biológicas, desde que, previamente, autorizadas pela autoridade competente.

Contudo, com o advento da Lei do SNUC ambos os artigos acima mencionados foram expressamente revogados, conforme redação do art. 60 da referida lei. Isso ocorreu devido ao fato do art. 10 da Lei do SNUC não ter previsto a possibilidade das Reservas Biológicas terem fins recreativos, optando por deixar tal utilidade aos parques, conforme dispõe o art. 11 da citada Lei. Já a revogação do art. 5º, alínea *a*, do Código de Caça, foi revogado por ter como intenção a simples regulamentação da caça, em detrimento da proteção ao meio ambiente, como bem explica José Rubens Morato Leite:

“Assim, conclui-se que o objetivo primordial do Código de Caça era tão-somente regulamentar a referida atividade, impondo certas limitações à mesma. Não havia intenção mais ampla, como a de proteger a função ambiental. Tratava, então, da reserva biológica, sob uma ótica um tanto quanto diferenciada. Provavelmente, por tal motivo é que este artigo também foi expressamente revogado pela Lei do SNUC”.¹¹

Neste sentido, o art. 10 da Lei do SNUC estabeleceu o conceito de Reserva Biológica que permanece até hoje, qual seja:

¹¹ LEITE, José Rubens Morato; AVILA, Candice; FONTANA, Lara. Op. Cit., p. 390.

“Art. 10 – A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais”. (grifo nosso)

Pode-se, assim, verificar que as Reservas Biológicas possuem dois objetivos principais, quais sejam: (i) preservar o meio ambiente em sua integridade; e (ii) recuperar o meio ambiente outrora alterado.

O conceito de preservação foi previsto pela Lei do SNUC em seu art. 2º, V como “o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, *habitats* e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”. Já o conceito de recuperação restou definido no art. 2º, XIII ao dispor que é a “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original”.

Assim, nas palavras de José Rubens Morato Leite:

“A reserva biológica é um espaço no qual as espécies da flora e da fauna de uma região encontram condições totalmente favoráveis, não só de sobrevivência como de manutenção (reprodução), uma vez que é justamente esse o objetivo principal da reserva biológica”¹².

As Reservas Biológicas brasileiras possuem tamanhos variados, conforme atentado por Édis Milaré:

“Seus tamanhos são bastante variados e determinados pelos espaços requeridos para os objetivos científicos a que se propõem, de modo a garantir a sua proteção. Há Reservas Biológicas como a de Guaporé (federal), no Estado de Rondônia, com 618.173,00 hectares, e a do Alto da Serra de Paranapiacaba (estadual), nos Estado de São Paulo, com 366,00 hectares”.¹³

¹² Ibid. p. 391.

¹³ MILARÉ, Édis. Op. Cit., p. 662.

Com o intuito de viabilizar uma melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente, a Lei do SNUC previu em seu art. 10, § 1º que as Reservas Biológicas sempre serão de posse e domínio públicos, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites serem desapropriadas, e a visitação pública deverá sofrer restrições (*vide* item 2.3.4). O procedimento de desapropriação dessas áreas será analisado no Capítulo 3 do presente trabalho monográfico.

2.2 – Criação e implantação das Reservas Biológicas

2.2.1 - A criação das Reservas Biológicas

Nos termos do art. 22 da Lei do SNUC, as unidades de conservação serão criadas por qualquer ato do Poder Público, devendo o órgão executor proponente elaborar os estudos técnicos preliminares e, quando for o caso, proceder com a consulta pública com o intuito de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados à unidade em análise (art. 4º, Decreto 4.340/2002).

Os limites da nova unidade podem abranger o subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, conforme art. 24 da Lei do SNUC. Em relação ao subsolo, o art. 6º do Decreto 4.340/2002, previu que os seus limites deverão ser estabelecidos no ato de criação da Reserva Biológica. Já os limites do espaço aéreo serão estabelecidos no Plano de Manejo, devendo ser embasados de estudos técnicos realizados pelo órgão gestor da Reserva Biológica, bem como ser consultada a autoridade aeronáutica competente, conforme art. 7º, Decreto 4.340/2002.

Para a escolha da localização, modalidade e extensão territorial de uma unidade de conservação, segundo Antonio Herman Benjamin, devem ser utilizados quatro critérios sociobiológicos genéricos, os quais nem sempre são cumulativos, são eles:

- “- alta diversidade de espécies e *habitats*;
- elevado endemismo;
- alta sensibilidade à pressão humana;

- elevado nível de *stress*”.¹⁴

Assim, uma vez presente um desses critérios, é possível e favorável que se crie uma unidade de conservação.

O ato do Poder Público capaz de criar uma Reserva Biológica pode ser tanto infralegal, como é o caso, por exemplo, da portaria, decreto ou uma resolução, quanto até mesmo uma sentença judicial, conforme entendimento de Antonio Herman Benjamin:

“(…) não só o legislador originário, mas igualmente o administrador e o juiz têm o dever-poder de salvaguardar a natureza, aquele com o uso de instrumentos como o decreto e a resolução, este pela via da sentença.

No caso do Judiciário, na esteira do posicionamento jurisprudencial em matéria de tombamento, a sua atuação concreta independe de prévia manifestação da administração pública, no caso concreto, estabelecendo unidade de conservação específica. O juiz, aqui, age exatamente para suprir a omissão descabida, ou a intervenção insuficiente, do Poder Público”.¹⁵ (grifo nosso)

Ou seja, para que se crie uma nova unidade de conservação basta somente que o ato protetivo, legislativo ou executivo seja permitido, conforme já mencionado por Pontes de Miranda ao se referir ao patrimônio cultural, podendo ser utilizado por analogia às unidades de conservação.¹⁶

A criação de uma unidade de conservação pode, então, se dar pela via administrativa ou pela via judicial. A primeira deve ser precedida de estudos técnicos e, quando for o caso, de consulta pública, devendo o Poder Público repassar informações adequadas e inteligíveis à população local (art. 22 §§2º e 3º da Lei do SNUC). A segunda via, por sua vez, se dá por meio do contraditório, sendo garantido às partes o direito de apresentarem as provas que desejarem, podendo, inclusive, recorrer à instância superior. Esse entendimento, contudo, enseja refletir sobre a separação de poderes, devendo ser analisadas as conseqüências da unidade de conservação que implicará em gastos, seja para a elaboração do Plano de Manejo, para a manutenção da área ou, ainda, devido à necessidade de desapropriação.

¹⁴ BENJAMIN, Antonio Herman. Op. Cit., p. 304.

¹⁵ Ibid. p. 303.

¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 89.

Além das vias supracitadas, as Reservas Biológicas, bem como as outras unidades de proteção integral, podem ser criadas mediante transformação total ou parcial das unidades uso sustentável, através da promulgação de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que aquele que criou a unidade (art. 22, §5º da Lei do SNUC). A jurisprudência, inclusive, é pacífica em aceitar tal possibilidade:

“PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL, POR MEIO DE DECRETO, EM LOCAL ONDE JÁ EXISTENTE ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAIS.

(...)

- A teor do art. 22 da Lei n.º 9.985/2000, a criação de Unidades de Conservação se dá por ato do Poder Público. Logo, é plenamente possível a criação da ReBio em comento por decreto. A questão relativa à necessidade de observância da hierarquia das normas (em razão de terem as Unidades municipais sido criadas por lei em sentido formal) tem aplicação restrita ao ente federado respectivo.

- Na esteira da jurisprudência desta Corte, não há qualquer ilegalidade na criação de Unidade de Conservação federal (Reserva Biológica) onde já existentes Áreas de Proteção Ambiental municipais, mormente porque aquela é de proteção integral, ao passo que estas são de uso sustentável. Trata-se, com efeito, de mera decorrência lógica da competência comum em matéria ambiental, disciplinada no art. 23, III, VI e VII da CRFB”. (TRF – Quarta Região, Apelação Cível nº 200670090015038, Rel. Desembargador Federal Edgard Antônio Lippmann Júnior, Paraná, publicado D.E. 04/08/2008) (grifo nosso) (www.jf.jus.br/juris/, em 16/05/2009)

Na hipótese contrária, contudo, quando há a modificação de uma unidade de proteção integral para uma de uso sustentável, será necessária a promulgação de lei específica. Em caso semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul assim decidiu:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL. TRANSFORMAÇÃO, POR DECRETO EXECUTIVO, DO PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ, DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE MANEJO SUSTENTÁVEL, DEMOVENDO-O A UMA CATEGORIA MENOS RESTRITIVA DO ASPECTO AMBIENTAL, ABRINDO A MALHA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, EM FRONTAL VIOLAÇÃO ao direito intersubjetivo à constituição e à reserva de legiferante. norma de efeito concreto.

(...)

Com efeito, nesta quadra processual, parece-me, sem querer ser simplista, que basta a constatação de fato e de direito de que houve uma redução de unidade de categoria mais restritiva para outra categoria menos restritiva, do ponto de vista de proteção ambiental, por Decreto e não por lei formal, que já são argumentos suficientes para a concessão da liminar e, por ora, suspender o decreto malsinado,

por vício de autoridade, incompetência e forma, sem falar em visível lesão ao meio ambiente”. (TJRS – Primeira Câmara Cível, Agravo de Instrumento nº 70010760973, Rel. Desembargador Niwton Carpes da Silva, julgado em 16/03/2005, Porto Alegre, publicado D.J. 01/04/2005) (grifo nosso) (www.tj.rs.gov.br, em 16/05/2009)

Tal entendimento vai a favor da previsão constitucional, a qual dispõe em seu inciso III do §1º do art. 225, que a alteração e/ou a supressão das unidades de conservação serão permitidas somente através de lei.

Lei específica será também necessária para que ocorra a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação, de acordo com o art. 22, §7º da Lei do SNUC. Entende-se como desafetação “o fato ou manifestação de vontade do poder público, mediante o qual o bem de domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do administrado. O oposto da desafetação é a afetação”.¹⁷

A necessidade da desafetação se dar mediante lei específica foi, inclusive, defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual defende que:

“(…) a desafetação dos bens de uso comum, isto é, seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela. É que, possuindo originariamente *destinação natural* para o uso comum ou tendo-a adquirido em consequência de ato administrativo que os tenha preposto neste destino, haverá, de toda sorte, nesse caso, terminado por assumir uma *destinação natural* para tal fim. Só um ato de hierarquia jurídica superior, como o é a lei, poderia ulteriormente contrariar o destino natural que adquiriram ou habilitar o Executivo a fazê-lo”¹⁸ (grifo no original).

Independentemente do motivo que ensejou a criação da Reserva Biológica, o ato de sua criação deve conter alguns pontos que restaram estabelecidos no art. 2º do Decreto 4.340/2002, destacando-se para a unidade em análise:

“Art. 2º - O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:
I- a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

¹⁷ CRETELLA JÚNIOR, José Apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 801.

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. Sao Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007, p. 878.

(...)

IV- as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas”.

Em relação à denominação da nova unidade de conservação a ser criada, segundo o art. 3º do referido Decreto, esta deve basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, devendo ser priorizadas as designações indígenas ancestrais.

Conforme dito anteriormente, ao órgão executor proponente da nova unidade compete a elaboração de estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Os estudos técnicos têm como objetivo determinar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade que será criada. Segundo Paulo Affonso Leme Machado, esses estudos “deverão obedecer, entre outros, aos princípios do interesse público, da motivação e da publicidade e, evidentemente, poderão ser objeto de ações judiciais, se desrespeitada a legislação pertinente”.¹⁹

A Instrução Normativa ICMBio Nº 05, de 15 de maio de 2008, dispôs sobre o procedimento administrativo para a realização dos estudos técnicos necessários à criação de unidade de conservação federal, os quais devem estar baseados em dados técnicos e científicos disponíveis sobre a área onde se planeja criar a unidade de conservação (art. 2º). Tais estudos poderão ser realizados através da colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local (art. 3º).

O art. 4º da citada Instrução dispõe sobre os pontos que devem ser apresentados pelos estudos técnicos, devendo ser destacados os seguintes:

- “Art. 4º - Os estudos técnicos devem apresentar:
- Caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada;
 - Caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos;

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 800.

- Caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área;
- Avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos;
- (...)
- Diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha”.

Pode-se, assim, verificar que os estudos técnicos devem ser o mais abrangente possível, uma vez que servem como um mapeamento preliminar da área e fundamentam a necessidade de implantação da nova unidade de conservação.

No que tange a consulta pública, especificamente no caso da Reserva Biológica, esta não é obrigatória, conforme redação do art. 22, §4º da Lei do SNUC.

Tal previsão legal conflita com o princípio da participação previsto pela CF. consulta, no entanto, pode vir a ser um facilitador na implantação da nova unidade de conservação, uma vez que possibilita o entrosamento entre o órgão executor proponente e a população local ao proporcionar uma troca de informações, abrangendo as implicações para a população residente tanto no interior quanto no entorno da unidade proposta (art. 5º, Decreto 4.340/2002).²⁰

Para José Eduardo Ramos Rodrigues, é motivo de crítica o tratamento dado normalmente às consultas públicas, as quais, na maioria dos casos, se restringem à população diretamente atingida pela implantação da nova unidade, conforme redação abaixo:

“É passível de críticas esse expediente legal de consulta pública, que na maior parte dos casos tenderá a ter caráter meramente plebiscitário e demagógico, além de subordinar questões de relevância para o País e a humanidade a interesses estritamente locais. Uma questão como o meio ambiente, cujo dever de defender a própria Constituição Federal afirma ser do Poder Público e da coletividade, visando beneficiar as presentes e até as futuras gerações que ainda não nasceram (art. 225, caput), não pode nem deve ser atributo de uma comunidade estritamente local”.²¹
(grifo nosso)

²⁰ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 93.

²¹ Ibid. p. 95.

Pode-se, assim, verificar que seria mais vantajoso se as consultas públicas fossem, ao menos, divulgadas não só na região diretamente influenciada, mas também em todo o estado onde se situará a nova unidade de conservação, o que acabaria por gerar uma maior discussão sobre o assunto e, conseqüentemente, uma melhor recepção da população.

Ademais, se assim fossem divulgadas as consultas públicas ou se fossem obrigatórias também para a criação das Reservas Biológicas, poder-se-ia dizer que finalmente foi seguido plenamente o princípio da participação que fundamentou a existência dessas consultas. Tal princípio foi elevado a princípio geral do direito ambiental pelo art. 10 da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, que assim dispõe: “o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.²²

Já a ampliação dos limites das Reservas Biológicas deverá ocorrer através da promulgação de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico que criou a unidade, desde que não haja a modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, (art. 22, §6º da Lei do SNUC). Para Paulo Affonso Leme Machado, contudo, tal dispositivo é questionável:

“A expressão ‘redução dos limites’ apequena a regra constitucional. Não só a diminuição de limites da unidade de conservação necessita de lei específica, como, também a alteração das finalidades dessa unidade. Nem a lei ordinária pode alterar as normas que protejam a ‘a integridade dos atributos que justifiquem a proteção’ da unidade de proteção (art. 225, §1º, III da CF). A própria Lei 9.985 proíbe alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os objetivos, o Plano de Manejo e os regulamentos da unidade de conservação (art. 28, *caput*). O §6º do art. 22 dispensa a necessidade de lei para a alteração que vise somente à ampliação da unidade de conservação (...). Se enxergarmos só a letra do art. 225, §1º, III da Constituição Federal esse parágrafo do art. 22 da Lei 9.985/2000 seria inconstitucional. Por isso, é preciso que seja bem caracterizada a alteração. (...) Conservando-se os limites originais, e só havendo ampliação dos limites da unidade de conservação, sem que haja sua desnaturação ou deterioração, é razoável entender-se que essa alteração possa ser feita por decreto e não por lei específica”.²³ (grifo nosso)

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 110 e 111.

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 801 e 802.

Em importante decisão, o STF, por maioria, entendeu haver a necessidade de se proceder com estudos prévios e consulta pública para ampliação dos limites de Estação Ecológica, apesar do disposto no art. 22, §4º da Lei do SNUC, uma vez que o §6º não prevê qualquer dispensa:

“EMENTA: MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação. Estação ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do mandado de segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Votos vencidos. A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública”. (STF – Tribunal Pleno, Mandado de Segurança nº 24665 / DF, Rel. Ministro Marco Aurélio, Relator para Acórdão Ministro Cezar Peluso, julgado 01/12/2004) (grifo nosso) (www.stf.jus.br, em 06/05/2009)

A decisão em análise pode ser utilizada por analogia para as Reservas Biológicas, uma vez que esta unidade de conservação foi também dispensada à realização de consulta pública para sua criação pelo art. 22, §4º. Verifica-se, assim, que na hipótese de ampliação dos limites da Reserva Biológica os requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública deverão ser observados.

Já em relação ao estabelecimento de pessoas em seus limites, por serem as Reservas Biológicas pertencentes ao grupo de unidades de proteção integral, tal estabelecimento não será possível. Assim, as populações tradicionais que residem no local onde está prevista a implantação da Reserva biológica deverão ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público (art. 42, Lei do SNUC). O procedimento de reassentamento dessas populações será analisado no item 2.5 do presente trabalho monográfico.

2.2.2 – Zona de Amortecimento e Corredor Ecológico

Uma vez definido o limite da reserva biológica, no seu entorno deverá haver a chamada zona de amortecimento e, quando conveniente, os corredores ecológicos, os quais poderão ser definidos no ato da criação da unidade ou posteriormente (art. 25, Lei do SNUC).

A zona de amortecimento se caracteriza por ser 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” (art. 2º, XVIII, Lei do SNUC).

Ou seja, zona de amortecimento é aquele território localizado ao redor de uma unidade de conservação, onde as atividades antrópicas são permitidas com algumas restrições. Para Antonia Pereira de Avila Vio, a zona de amortecimento surgiu com fim de auxiliar na:

“- Formação, como o próprio nome define, de uma área de amortecimento no entorno da unidade de conservação, que segure as pressões de borda promovidas pelas atividades antrópicas.
- Proteção dos mananciais, resguardando a qualidade e a quantidade da água.
- Promoção e manutenção da paisagem em geral e do desenvolvimento do turismo ecológico, com a participação da iniciativa privada.
- Ampliação das oportunidades de lazer e recreação para a população do entorno das unidades de conservação.
- Educação ambiental servindo como base para consolidar a atitude de respeito às atividades e necessidades ligadas à conservação ambiental e à qualidade de vida.
- Contenção da urbanização contínua e desordenada.
- Consolidação de usos adequados e de atividades complementares à proposta do plano de manejo da unidade de conservação.”²⁴

Verifica-se, assim, que a zona de amortecimento é uma área essencial para proteção do meio ambiente, objetivo principal de uma unidade de conservação da natureza, uma vez que minimiza os impactos negativos sobre tais espaços protegidos.

A dimensão da zona de amortecimento varia de acordo com a unidade de conservação a ser protegida, as características da área e do seu quadro socioeconômico. Conforme coloca Édis Milaré, a Lei do SNUC revogou a Resolução CONAMA 013/1990, sobre o mesmo assunto, e, conseqüentemente, a zona de amortecimento deixou de ter necessariamente 10Km no entorno da unidade “cabendo ao órgão responsável pela administração da unidade

²⁴ VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 349.

estabelecer normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos”.²⁵

Como o próprio nome diz, as zonas de amortecimento visam “amortecer” os impactos que podem ser sofridos por uma unidade de conservação, sendo, pois, configurado o interesse direto da União quando houver dano ambiental nessas áreas:

“RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIME AMBIENTAL EM PROPRIEDADE PARTICULAR. ENTORNO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA UNIÃO. INTERESSE DIRETO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PROCEDÊNCIA. – O incêndio promovido em área situada no entorno de Reserva Biológica (regulada pelo art. 27 do Decreto nº 99.274, de 06/06/1990) configura o crime ambiental tipificado pelo artigo 40 da Lei nº 9.605/98, aplicando-se, ainda, no caso em tela, seu §3º, que determina a redução da pena à metade se o crime for culposo. – O Decreto nº 99.274/90 estabelece que qualquer atividade que possa afetar a biota nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, ficará subordinada às normas editadas pelo CONAMA. Tal disposição aponta, portanto, para a existência de interesse direto e específico da União na hipótese dos autos, uma vez que a atividade ilícita desenvolvida pelo indiciado, mesmo que em área particular, representa dano imediato potencial à própria Unidade de Conservação instituída por este ente federativo. – Tanto a Unidade de Conservação da União como seu entorno são não apenas fiscalizados pelo IBAMA, mas também supervisionados e administrados por este órgão, ao qual caberia autorizar quaisquer atividades potencialmente danosas desenvolvidas nestas áreas. Por conseguinte, há evidente interesse da União com relação aos fatos de que trata, configurando-se a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito. – Recurso conhecido e provido”. (TRF – Segunda Região, Recurso em Sentido Estrito n. 1519, processo n. 200651160000580, Rel. Desembargador Federal Sergio Feltrin Correa, Rio de Janeiro, publicado DJU 19/01/2007) (grifo nosso) (www.jf.jus.br/juris, em 04/05/2009)

Os corredores ecológicos, por sua vez, foram conceituados pelo art. 2º, XIX da Lei do SNUC da seguinte forma:

“XIX – corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.

Antonio Herman Benjamin defende a criação de corredores ecológicos, conforme abaixo:

²⁵ MILARE, Édis. Op. Cit., p. 677.

“Mesmo as grandes unidades de conservação, como os Parques Nacionais, padecem com seu isolamento; realmente, a instituição dessas “ilhas” protegidas não basta para assegurar a sobrevivência das espécies. Por isso, ao lado de mecanismos de controle do uso do território em volta da unidade, o legislador previu a existência de corredores ecológicos, capazes de romper, pela união, o isolamento das unidades de conservação”.²⁶

Antonia Pereira de Avila Vio afirma que os corredores ecológicos são criados com o intuito de auxiliar na:

- “- Formação e manutenção de áreas que abriguem as espécies da fauna, principalmente as ameaçadas de extinção;
- Manutenção da biodiversidade;
- Formação de áreas lineares que auxiliem na troca genética, na dispersão de sementes e na reprodução da fauna;
- Manutenção da cobertura vegetal do solo, evitando erosão, perda de solo orgânico e, conseqüentemente, o assoreamento dos cursos d’água, reservatórios e represas;
- Manutenção quantitativa e qualitativa da disponibilidade de água potável; e
- Harmonização da paisagem.”²⁷

Pode-se, assim, dizer que os corredores ecológicos têm um papel fundamental na interligação dos mais diversos ecossistemas, uma vez que reduzem a fragmentação desses *habitats*.

No que tange a plantação de organismos geneticamente modificados (“OGM”) nas áreas circundantes à Reserva Biológica, o Poder Executivo estabelecerá limites ao seu plantio, até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o seu respectivo Plano de Manejo (art. 57-A da Lei do SNUC). Uma vez elaborado o Plano de Manejo, ele deverá dispor sobre o cultivo em questão, devendo ser observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança sobre o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres, as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do OGM, o seu isolamento reprodutivo em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres, bem como situações de risco do OGM à biodiversidade (art. 27, §4º da Lei do SNUC).

²⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. Op. Cit., p. 309.

Tal tipo de plantio em zona de amortecimento já foi aceita pela jurisprudência, desde que respeitados o art. 27, § 4º, conforme abaixo:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUTORIDADE AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. SUSTAÇÃO DE PESQUISAS COM SOJA GENETICAMENTE MODIFICADA. ZONA DE AMORTECIMENTO. PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU. EMBARGO MANTIDO.

A instalação de produção de organismos geneticamente modificados em uma zona de amortecimento de um dos mais conhecidos parques nacionais brasileiros gera ao responsável o compromisso de arcar todos os ônus, entre eles a comprovação das exigências contidas no artigo 27, § 4º, da Lei 9.985/2000, com a redação dada pela Lei 11.460/2007.

O fato de o artigo 27 da Lei 9.985/00 permitir a possibilidade de disposição sobre atividades com organismos geneticamente modificados não enseja liberação destas, nem mesmo com estudos da CTNBio. Compete à autoridade ambiental dispor acerca das atividades dessa natureza nas zonas de amortecimento”. (TRF – Quarta Região, Agravo de Instrumento nº 200704000248016, Rel. Desembargador Federal Valdemar Capeleti, Paraná, publicado D. E. 22/10/2007) (grifo nosso) (www.jf.jus.br/juris, em 04/05/2009)

Os limites, a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos serão regulamentadas por normas específicas estabelecidas pelo órgão responsável pela administração no ato de criação da unidade ou posteriormente, conforme disposto no art. 25, §§1º e 2º da Lei do SNUC. Uma vez definida a zona de amortecimento, ela não poderá ser transformada em zona urbana, conforme dispõe art. 49, § único da citada lei.²⁸

Além da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos, a Lei do SNUC, em seu art. 26, previu a possibilidade de se criar o chamado mosaico de unidades de conservação, nos seguintes termos:

“Art. 26 – Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional”.

²⁷ VIO, Antonia Pereira de Avila. Op. Cit., p. 355.

²⁸ Maiores detalhes sobre a relação entre o direito de propriedade e as zonas de amortecimentos e corredores ecológicos serão examinados no item 2.4 do presente trabalho monográfico.

Esse dispositivo é muito importante, por exemplo, no caso da Mata Atlântica paulista e paranaense, uma vez que nesses ecossistemas as áreas protegidas apresentam exatamente as características previstas pelo art. 26 supramencionado, pois:

“(...) são espaços onde se sobrepõem os limites dos Parques Nacionais, Parques Estaduais, bens particulares total ou parcialmente tombados, imóveis situados no interior do perímetro de unidades de conservação já implantadas, áreas de proteção ambiental, áreas protegidas por leis municipais (...)”.²⁹

Ressalte-se que os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente também integrarão os mosaicos para fins de sua gestão e, na sua ausência, terão o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento (art. 11 do referido Decreto).

Tal mosaico de unidades de conservação deverá ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, dispondo de um conselho com caráter consultivo e com a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem (arts. 8º e 9º do Decreto 4.340/2002). A competência do referido Conselho foi definida pelo art. 10 do citado Decreto.

Assim, conforme já foi dito, os estudos técnicos prévios à criação das Reservas Biológicas devem ser o mais abrangente possível, uma vez que não trata somente das inseridas dentro do limite da unidade de conservação, mas também da zona de amortecimento necessária e, quando for o caso, do corredor ecológico.

2.3 – Desapropriação para criação de Reservas Biológicas

Conforme já foi dito, as Reservas Biológicas são, obrigatoriamente e sem exceção, de domínio público, não devendo, pois, sua área pertencer a particulares e, conseqüentemente, sendo proibido o permanecimento dessas pessoas (art. 10 da Lei do SNUC).

²⁹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 473 e 474.

Assim, há a necessidade de se proceder com a desapropriação das propriedades que se situam dentro da área prevista para a criação dessa categoria de unidade de conservação.

Como desapropriação entende-se:

“o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade publica, utilidade publica ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um certo bem, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro (...).”³⁰ (grifo nosso)

Neste sentido, o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, prevê em seu art. 2º, *caput*, que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”. As atividades consideradas como de utilidade pública foram definidas pelo art. 5º do referido Decreto-Lei, o qual em seu inciso ‘k’ prevê a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

A necessidade de se retirar o domínio privado da propriedade que abrangida por uma unidade de conservação de proteção integral, como a Reserva Biológica, deve ser avaliada em conjunto com o direito da propriedade e o princípio da função social da propriedade, previstos nos arts. 5º, XXII e XXIII e 170, II e III da CF. A CF dispôs sobre a função social da propriedade conforme abaixo:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

(grifo nosso)

A função social da propriedade é conceituada pela doutrina da seguinte maneira:

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit., p. 831.

“A função social da propriedade, consubstanciada no dever de que a propriedade atenda não apenas aos interesses do proprietário, mas também sirva de instrumento para alcançar o bem-estar da coletividade, opera-se internamente ao direito de propriedade, como um de seus elementos constitutivos, sem o qual não será plenamente garantida, não se confundindo, portanto, com meras limitações administrativas ao exercício desse direito, decorrentes do exercício do poder de polícia”.³¹ (grifo nosso)

Assim, segundo tal princípio, a propriedade deve estar a serviço do bem-estar da coletividade, sendo permitido que o direito da propriedade garantido pela Carta Magna seja colocado de lado quando houver algo mais importante à coletividade, especificamente nesse caso, a função socioambiental, tendo em vista o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF). Neste sentido dispõem Yara Maria Gomide Gouvêa e Guilherme José Purvin de Figueiredo:

“Assim, o conceito da função social tal como expresso na Constituição Federal faz com que o interesse público, o bem-estar da coletividade, a proteção ao meio-ambiente e aos recursos naturais, atuem como fatores limitadores de uso e gozo da propriedade por seu titular, que não pode fazê-lo de forma absoluta e em seu exclusivo interesse”.³² (grifo nosso)

“Existe uma grande diferença entre o dever do cidadão de usar o bem de sua propriedade de modo a não prejudicar o interesse público (evitando a erosão das encostas dos morros ou o assoreamento dos rios; não causando prejuízos à saúde, à segurança ou à tranquilidade da população; não poluindo rios, o solo ou o ar atmosférico; não opondo barreiras para acesso de pessoas portadoras de deficiência etc) e o dever do Poder Público de instituir espaços territoriais especialmente protegidos de domínio público. Em outras palavras, na Constituição de 1988, o inciso XXIII do art. 5º, que consagra a função social da propriedade, não contrasta com o subsequente inciso XXIV, que assegura justa e prévia indenização nos casos de desapropriação”.³³

A justa e prévia indenização em dinheiro é devida, pois a propriedade privada situada no limite da Reserva Biológica a ser criada sofrerá esvaziamento de qualquer possibilidade de sua utilização econômica, e ainda o esvaziamento da propriedade privada propriamente dita. Deve-se notar, entretanto, que não se vislumbra o caso de pagamento de indenização por

³¹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Op. Cit., p. 471.

³² GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo, 1993. p. 413.

³³ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no Direito Ambiental*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 116 e 117.

meio de título da dívida agrária, uma vez que a desapropriação em questão é distinta daquela com intuito de reforma agrária prevista no art. 184, CF.

Antes do advento da Lei do SNUC, os tribunais de São Paulo e do Paraná proferiram indenizações altíssimas para os proprietários das terras previstas para a criação das unidades de conservação, gerando o que veio a ser chamado de “indústria da desapropriação”. Fato que contribuiu muito para a existência de contribuições tão altas foi a criação por parte do Poder Público dos intitulados “parques de papel”, conforme colocado por Guilherme José Purvin de Figueiredo:

“A jurisprudência nacional vem exibindo diuturnamente as graves consequências que decorrem da criação dos chamados “parques de papel” – unidades de conservação criadas por lei, geralmente alcançando áreas bastante extensas e ainda preservadas, porém não precedidas de estudos técnicos acerca das características dominiais dos imóveis que as integram e da viabilidade financeira para sua implantação. Os resultados são de todos nós conhecidos: indenizações milionárias por suposta ocorrência de apossamento administrativo (desapropriações indiretas), abrangendo não apenas o valor da terra nua, mas também a cobertura vegetal que jamais fora explorada. Em situações extremas, os proprietários são contemplados até mesmo com o recebimento da expectativa de lucros decorrentes de planos de realização de fantásticos loteamentos e condomínios de luxo em áreas muitas vezes somente acessíveis por helicóptero”.³⁴ (grifo nosso)

Ou seja, os estudos técnicos acerca das características do local onde será criada a unidade de conservação, bem como o estudo de sua viabilidade financeira são essenciais para a criação de uma unidade que efetivamente cumpra seus objetivos de proteção ambiental. A falta desses estudos, no passado, acabou por gerar uma situação que, ao invés de estimular a criação de novas unidades de conservação, acabava por inibir o Poder Público, uma vez que poderia acarretar grandes “prejuízos” nos cofres públicos.

Neste contexto foi promulgada a Lei do SNUC, com o intuito de orientar a criação das novas unidades, estipulando, dentre outras novidades, a obrigatoriedade de se realizar estudos prévios para se averiguar a viabilidade da unidade de conservação a ser criada, bem como a categoria que mais se adapta às particularidades do local.

³⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Op. Cit., p. 465 e 466.

Com o intuito de facilitar o procedimento de criação dessas unidades, evitando-se a perda de tempo em discussões com particulares, a citada lei entendeu por bem fazer um levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas que poderiam ser da forma mais fácil e célere destinadas à conservação da natureza (art. 43 da Lei do SNUC).

A Lei do SNUC dispôs também sobre as indenizações necessárias para a regularização fundiária dessas áreas, tendo estabelecido pontos que devem ser excluídos do montante da indenização nos seguintes termos:

“Art. 45 – Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

I – (Vetado.).

II – (Vetado.).

III – as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;

IV – expectativas de ganhos e lucros cessantes;

V – o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

VI – as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade”.

Os incisos I e II, que previam a não indenização das áreas de preservação permanente e da área de reserva legal, foram vetados pelo Presidente da República com o intuito de evitar possíveis incentivos ao desmatamento da primeira e a excessiva exploração da segunda. Paulo Affonso Leme Machado critica as imprecisões do art. 45:

“Os possíveis defeitos ou imprecisões na redação dos incisos vetados não devem levar ao abandono os conceitos de que as áreas destinadas a terem vegetação de preservação permanente e a terem reserva legal – estejam ou não atualmente com vegetação – não merecem ser indenizadas. Esses conceitos constituem um dever social, ambiental e geral com relação a cada propriedade rural. O art. 45 da Lei 9.985/2000 está a merecer uma nova redação”.³⁵

Antonio Herman Benjamin, por sua vez, expõe que, dentre os argumentos aplicáveis ao veto presidencial, pode-se verificar o fato das Áreas de Preservação Permanente terem sido legalmente instituídas pelo Código Florestal (arts. 2º e 3º da Lei 4.771/1965) com a finalidade de proteger a própria propriedade contra as forças da erosão. Para o autor, a

³⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 816.

Reserva Legal, por sua vez, pode ser passível de indenização na hipótese de possuir Plano de Manejo aprovado pela autoridade competente, o qual oriente o seu uso direto sustentável.³⁶

No que tange a previsão da Lei do SNUC quanto à obrigatoriedade de se desapropriar as terras particulares localizadas em unidades de conservação, José Eduardo Rodrigues elogia a iniciativa do legislador, uma vez que tal disposição gera um mecanismo de responsabilização do administrador público. Evita-se, assim, impedir o que muito ocorria antes de 2002, conforme relatado abaixo:

“Pois atualmente é procedimento comum que o administrador público, em vez de buscar recursos financeiros para desapropriar regularmente os imóveis privados que tiveram sua atividade econômica inviabilizada pela Unidade de Conservação, fique inerte, provocando a iniciativa dos particulares por meio de ações de indenização por desapropriação indireta”.³⁷

A desapropriação indireta foi conceituada por Celso Antônio Bandeira de Mello conforme abaixo:

“Desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua conseqüente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório. Ocorrida esta, cabe ao lesado recursos às vias judiciais para ser plenamente indenizado, do mesmo modo que seria caso o Estado houvesse procedido regularmente”.³⁸

Ressalte-se que, segundo José dos Santos Carvalho Filho, no caso de desapropriação indireta o valor da indenização deve corresponder ao valor real e atualizado do imóvel, o autor fundamenta assim:

“(…) a desapropriação não observou o procedimento legítimo para suprimir o direito de propriedade. Por conseguinte, eventual supervalorização do imóvel pela expropriação ha de ser compensada pela via tributaria adequada – no caso, a contribuição de melhoria, sendo ilegítima a dedução de qualquer parcela indenizatória em virtude do benefício imobiliário”.³⁹

³⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. Op. Cit., p. 316.

³⁷ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 143.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit., p. 855.

³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. p. 769 e 770.

Segundo Cristiane Derani, o direito do proprietário de ser indenizado surge quando ele, com o intuito de destinar seu bem ao proveito da sociedade, acaba por perder a capacidade de destinar tal propriedade para o seu próprio proveito.⁴⁰

Assim, haverá a desapropriação e a conseqüente necessidade de indenização do proprietário do bem quando a administração pública intervir no direito de propriedade e ocorrer, ao menos, uma das características colocadas por Antonio Herman Benjamin:

- “a) aniquilar o direito de exclusão (dando ao espaço privado fins de uso comum do povo, como ocorre com a visitação pública nos parques estaduais),
- b) eliminar, por inteiro, o direito de alienação;
- c) inviabilizar, integralmente, o uso econômico, ou seja, provocar a total interdição da atividade econômica do proprietário, na complexa extensão daquilo que é seu”.⁴¹

Ou seja, não se inserindo o caso concreto em nenhuma das hipóteses acima enumeradas não haverá desapropriação, se tratando tão somente do cumprimento da função social da propriedade. A necessidade da existência da integral inviabilização econômica da propriedade para que se configure a desapropriação indireta foi defendida em decisão monocrática do STF:

“1. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por Nelson Antonini, contra ato do Presidente da República que, nos termos do Decreto s/nº, de 05/06/2008, criou o Parque Nacional Mapinguari, nos Municípios de Canutama e Lábrea, ambos do Estado do Amazonas. Da longa inicial de 50 laudas, extraio que os argumentos do impetrante convergem, em síntese, para ilegalidade na instituição da unidade de conservação, pelas seguintes razões: (a) ausência de projeto específico para o Parque Mapinguari e de estudos técnicos adequados; (b) inexistência de consulta pública; (c) ausência de plano de manejo; e (d) inexistência de previsão orçamentária para eventuais desapropriações. (...) Tampouco se me afigura existir perigo de dano irreparável à conta de demora na eventual concessão da ordem. É que a implantação do Parque Nacional Mapinguari – assim como a de toda unidade de proteção integral - não se consuma com o simples decreto de criação, e, muito menos, a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro. Não custa, aliás, advertir que a criação dessas

⁴⁰ DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - Lei 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 243.

⁴¹ BENJAMIN, Antonio Herman V. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. In: FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 73.

unidades pode significar tão-só limitações administrativas que não impliquem transferência de domínio, nos casos em que não haja esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade. E, como essa poderá ser a hipótese, não há falar em previsão orçamentária para expropriação ainda não efetivada. 3. Do exposto, indefiro a liminar”. (Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 27623 MC / DF, Rel. Ministro Cezar Peluso, Distrito Federal, publicado 06/11/2008) (grifo nosso) (www.stf.jus.br, em 06/05/2009)

Com o intuito de facilitar a análise da existência ou não de desapropriação indireta e, conseqüentemente, do direito do proprietário a ser indenizado, José Eduardo Ramos Rodrigues resume lista de seis pressupostos colocados por Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo que devem ocorrer simultaneamente, são eles:

“Especificidade da restrição – As limitações de caráter geral, tais como zoneamento municipal, proteção de mananciais, de florestas de preservação permanente, não caracterizam por si sós direito à indenização. É preciso que haja um ato que caracterize uma intervenção efetiva e impositiva de uma concreta e real restrição.

Certeza quanto ao agente publico da restrição (...)

Prova de domínio e posse – Grande parte das Unidades de Conservação foi criada em locais de provável ocorrência de terras devolutas ou em regiões que, pela falta de acesso, ha imprecisão de títulos dominiais, o que pode levar à inépcia ou carência de ação. Pode ainda ocorrer a superposição de títulos particulares e destes com títulos do Poder Publico, além da presença comum de posseiros (...). No entanto, não basta o domínio, é preciso que haja posse. Somente ato de posse obstados pelo Poder Publico ensejariam indenização.

Temporalidade da aquisição – A aquisição de áreas posteriormente à ocorrência de eventos restritivos inabilita o postulante à indenização na medida em que esta pessoa adquiriu imóvel já objeto de uma dada restrição, cabendo tão-somente ação regressiva contra o alienante (...).

Espacialidade da restrição – É preciso comprovar que o imóvel é atingido por um ou mais atos protetivos (...).

Atividade econômica preexistente e/ou viável – (...) A viabilidade não deve ser apenas econômica (p. ex., se o custo de exploração da madeira numa área é superior ao valor deste produto no mercado), mas também jurídica (no sentido da possibilidade legal da dita exploração, que não pode ocorrer, p. ex., em locais acima de determinado declive)”⁴².

Dessa forma, não é caso de desapropriação indireta a imposição de restrição interna ao direito de propriedade, incluindo todos os imóveis que se encontram na mesma situação, e sim quando ocorrer intervenção efetiva e impositiva em uma propriedade específica, sem haver uma generalização. Márcia Dieguez Leuzinger resume a questão de ocorrência ou não de desapropriação indireta:

⁴² AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 144 e 145.

“Os requisitos para que se configure a desapropriação indireta são, portanto, o desapossamento definitivo da propriedade, conferindo a Administração, ao imóvel, uma destinação pública, ou, ao menos, a imposição de restrições que impeçam totalmente o proprietário de exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio”.⁴³

Neste sentido, a autora defende que não ocorre o esvaziamento econômico total da propriedade quando há a simples proibição de uma atividade específica, devendo-se lembrar que existem outras possibilidades de exploração econômica menos impactantes para o meio ambiente, tais como ecoturismo, cultivo de plantas ornamentais e etc.⁴⁴

Apesar das diversas ações de desapropriação indireta existentes hoje nos tribunais brasileiros, a tendência após o advento da Lei do SNUC é a diminuição desse tipo de ação, uma vez que a regularização fundiária das unidades de conservação passa a ser melhor regulada e se torna mais efetiva. Neste contexto, a Instrução Normativa Ibama nº 09, de 24 de outubro de 2003, estabelece que as indenizações das terras e das benfeitorias identificadas no interior das unidades de conservação federais serão realizadas mediante desapropriação administrativa ou judicial. O art. 2º da mencionada Instrução define os requisitos para ocorrência de tal regularização fundiária, a saber:

“Art. 2º - São requisitos para a regularização fundiária de unidades de conservação federal, entre outros:

I - A definição da unidade de conservação a ser regularizada pela Diretoria responsável pela sua gestão;

II - O ato administrativo declaratório de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação, quando for o caso;

III - A disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, os previstos no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, e os de outra natureza;

IV - A prova inequívoca da autenticidade e da legitimidade do título de propriedade ostentado e da boa-fé da ocupação e das benfeitorias edificadas, quando se tratar de domínio privado e de posse reivindicados nas unidades de conservação; e

V - A fixação da justa indenização que reflita o preço de mercado no momento da efetiva indenização, fundada em critérios técnicos a serem definidos em normas internas editadas por esta Autarquia”.

⁴³ LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente: Propriedade e Repartição Constitucional de Competências*. Rio de Janeiro, 2002. p. 83.

⁴⁴ *Ibid.* p. 69 e 70.

Verifica-se que tal instrução se preocupou com a disponibilidade dos recursos orçamentários, de maneira a evitar o ensejo de desapropriação indireta e uma possível indenização exorbitante como já ocorreu no passado. A Instrução prevê também a necessidade da criação da unidade de conservação ser acompanhada de Decreto de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação, sob pena de sua omissão configurar desapropriação indireta, como já foi inclusive preceituado pela jurisprudência:

“E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEUDO ECONOMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETARIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUIZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. - Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir praticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública. - A proteção jurídica dispensada as coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das arvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. (...)” (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 134297 / SP, Rel. Ministro Celso de Mello, publicado 22/09/1995) (grifo nosso) (www.stf.jus.br, em 05/05/2009)

“AÇÃO ORDINARIA DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. RESERVAS BIOLÓGICAS NACIONAIS.

1. A criação de reserva biológica nacional em determinada área, com caráter permanente, retira dos proprietários das terras, que irão compor a reserva os direitos de usar, gozar e dispor delas, vez que ficam proibidos de promover na área quaisquer atividades que impliquem em 'alteração do meio ambiente, inclusive caça e pesca' (parágrafo único, art. 3, lei 4.771/65).

2. Consubstancia a criação da reserva biológica verdadeira expropriação indireta que obriga a indenização do proprietário, pelo justo preço.

3. Nas desapropriações indiretas aplica-se também a sumula 561, do STF e a correção monetária tem por termo inicial a data da Avaliação”. (TRF – Primeira Região, Apelação Cível, processo n. 8901251892, Quarta Turma, Distrito Federal, publicado D. J. 21/05/1990) (grifo nosso) (www.jf.jus.br/juris, em 05/05/2009)

Ressalte-se que a citada Instrução Normativa dispôs, ainda, em seu art. 14 sobre a hipótese de parte do imóvel a ser indenizado estar fora dos limites da unidade de conservação:

“Art. 14 - Nos casos em que parte do imóvel a ser indenizado esteja fora dos limites da unidade de conservação, poderá ser adquirida a área remanescente quando:

- I - Sua superfície for inferior a fração mínima de parcelamento; ou
- II - Tornar-se inviabilizada em suas condições de exploração econômica;
- III - Houver interesse da Autarquia e concordância do proprietário”.

Nada mais justo, pois, que o particular que sofreu desapropriação de parte de sua propriedade tenha a possibilidade de vender a parte remanescente ao estado, uma vez que nos casos previstos pelo art. 14 há, de certa maneira, a inviabilidade da propriedade.

Dessa forma, a criação de Reserva Biológica enseja a desapropriação prévia, justa e em dinheiro das áreas que situarem em seus limites, caso contrário estaríamos diante da hipótese de desapropriação indireta, uma vez que haveria a inviabilização econômica do imóvel. Contudo, deve-se notar que a simples imposição de limitações administrativas às propriedades em geral, como a prevista pelo art. 4º do Código Florestal no caso de Áreas de Proteção Integral, não configuram desapropriação indireta, uma vez que certas atividades ainda podem ser exercidas na área.

2.4 – Direito de propriedade, zonas de amortecimento e corredores ecológicos

Ao contrário da área em que será criada a Reserva Biológica propriamente dita, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos não pertencem ao domínio público, permanecendo no domínio de particulares e tendo a obrigação de atender ao princípio constitucional da função socioambiental.

Neste sentido, o art. 225, §1º da Lei do SNUC prevê que serão estabelecidas normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação pelo órgão responsável por sua administração.

Através do Plano de Manejo, o Poder Público pode, assim, determinar restrições ao direito de propriedade nessas áreas, devendo, contudo, atentar para o fato de tal limitação não inviabilizar completamente a propriedade, sob pena de acarretar apossamento administrativo, gerando o dever de indenizar. Ou seja, as restrições previstas pelo Plano de Manejo para a zona de amortecimento e os corredores ecológicos não podem ser tão severas quanto às aplicadas dentro dos limites da unidade de conservação de proteção integral, caso contrário seria como se essas áreas estivessem incluídas dentro da unidade propriamente dita, havendo, pois, dever de indenizar.

Ao discorrer sobre zona de amortecimento, Édis Milaré defende a inexistência do dever de indenizar, caso seja mantida a viabilidade do direito de propriedade:

“Assim, a zona de amortecimento não é parte da unidade de conservação, mas, por força da nova Lei, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, pelo qual certas atividades econômicas são permitidas e regradas. Tratando-se de propriedade privada, não cabe, como regra geral, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade alterada e continua a aceitar usos econômicos, apenas sofrendo certas restrições e uma regulamentação da atividade, e, por óbvio, de forma não tão restritiva como ocorre dentro das unidades de conservação. Contudo, as limitações não podem inviabilizar o direito de propriedade e seu exercício, sob pena de acarretar apossamento administrativo com o consequente dever de indenizar por parte do Poder Público”.⁴⁵ (grifo nosso)

O mesmo ocorre no caso dos corredores ecológicos:

“Além disso, as normas que regulamentam os corredores ecológicos, assim como seus Planos de Manejo, não atingem a possibilidade do proprietário de utilizar a área em proveito próprio. Estas normas específicas não influenciam, de forma substancial, nos atributos de domínio e do conteúdo econômico do direito de propriedade. Ou seja, o dono de uma área onde foi implantado um corredor ecológico continua gozando das faculdades inerentes ao domínio, do direito de usar e de dispor da área. O proprietário não perde parte de seu direito em benefício do Estado ou da coletividade. Nem mesmo a faculdade de aproveitamento econômico do bem é perdida, e assim, não há que se falar também em desapropriação indireta”.⁴⁶

⁴⁵ MILARE, Edis. Op. Cit., p 677.

⁴⁶ COELHO, Débora; KONESKI, Isabel Kluever; ALMEIDA, Larissa Tavares de. Corredores Ecológicos: Dever de Indenizar o Proprietário da Área? In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). Anais do 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental. *Meio Ambiente e Acesso à Justiça: Flora, Reserva Legal e APP*. Vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 248.

Ou seja, a princípio, não cabe indenização quando as restrições ao exercício de direito de propriedade são advindas de limitações administrativas, não sendo configurado o apossamento pelo Poder Público.

Neste diapasão, Antonio Herman Benjamin afirma o seguinte:

“A Constituição não confere a ninguém o direito de beneficiar-se de *todos* os usos possíveis e imagináveis de sua propriedade. De outra parte, nenhum imóvel, especialmente os rurais, tem, como única forma de utilização, a exploração madeireira ou o sacrifício integral de sua cobertura vegetal remanescendo apenas a terra-nua (...).

Além disso, se é certo que a ordem jurídica reconhece ao proprietário o direito de usar sua propriedade, nem por isso assegura-lhe, sempre e necessariamente, o *melhor*, o *mais lucrativo* ou mesmo o *mais aprazível* uso possível. No caso da propriedade rural, o ‘direito de exploração econômica’ só é chancelado quando respeita o meio ambiente, nos termos dos arts. 170, VI, 186, inciso II, e 225, todos da Constituição Federal”.⁴⁷

Ressalte-se, contudo, que na hipótese da propriedade no entorno da unidade de conservação for previamente à sua criação utilizada para fins agrícolas ou pecuários, tais atividades não poderão ser impedidas, caso contrário seria hipótese de desapropriação indireta, conforme já esclarecido por Paulo Affonso Leme Machado.⁴⁸

Pode-se, assim, dizer que tanto a zona de amortecimento quanto à reserva legal se aproximam da modalidade de propriedade restrita, a qual é caracterizada por ter algum ou diversos dos seus poderes atribuídos, total ou parcialmente, a terceiro. No caso em análise, o terceiro seria o Estado, como protetor do direito da coletividade ao meio ambiente equilibrado.

2.5 – Reassentamento das Populações Tradicionais

A redação original da Lei do SNUC conceituava em seu art. 2º, XV as populações tradicionais da seguinte forma:

⁴⁷ BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. Cit., p. 73.

⁴⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 818.

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”.

No entanto, tal disposição foi vetada pelo Presidente da República por entender que sua redação era demasiado abrangente, podendo gerar dúvidas quanto à sua utilização, uma vez que várias pessoas poderiam ser incluídas em tal conceito. Assim, foi defendido que nem todos os grupos humanos que habitarem de forma contínua um mesmo ecossistema podem e devem ser definidos como população tradicional para fins do disposto na Lei do SNUC.

Neste diapasão, tendo em vista o veto supracitado, a Lei do SNUC acabou por não possuir um conceito claro de populações tradicionais, tornando-se necessário o uso do art. 17, §2º c/c art. 20 da Lei do SNUC, bem como de outros atos normativos, para se chegar a uma definição mais precisa.

A Lei 11.428, de 02 de março de 2006, a qual dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, prevê em seu art. 3º, X o seguinte conceito de populações tradicionais:

“Art. 3º - Para os fins do disposto neste Lei, considera-se:

(...)

X – comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

Populações tradicionais foram também conceituadas pela chamada Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006):

“Art. 3º - Consideram-se para os efeitos desta Lei:

(...)

II – população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividade de baixo impacto ambiental”.

Com base em tais dispositivos, Paulo Affonso Leme Machado assim define as populações tradicionais:

“A população tradicional é a população que exista numa área antes da criação da unidade de conservação, cuja existência seja baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais”.

(...)

Quando a lei diz “população tradicional” parece-me razoável entender “habitante tradicional” (seja de que etnia for), pois basta uma só pessoa nessa situação, para ter os direitos assegurados pelo art. 42”.⁴⁹

Assim, população tradicional é aquela que se situa há algumas gerações em área onde será criada a unidade de conservação e cujo estabelecimento é o menos impactante possível, uma vez que explora os recursos naturais de forma sustentável.

Não obstante essas populações realizarem atividade de baixo impacto ambiental, sua presença não é permitida na hipótese de Reserva Biológica, como disposto no art. 10, §1º da Lei do SNUC. Deverá, assim, o Poder Público indenizar ou compensar tais populações pelas benfeitorias existentes no local onde será criada a Reserva Biológica, bem como realocá-las para local e em condições acordadas previamente (art. 42, Lei do SNUC).

Ressalte-se, contudo, que o regime indenizatório previsto no art. 42 supra deve ser utilizado tão somente para as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação (art. 36 do Decreto 4.340/2002), não se aplicando a posseiros ou proprietários, com bem coloca Antonio Herman Benjamin.⁵⁰ Em relação a tal dispositivo o Ministro do STJ sustenta, ainda, que:

“Há conflito aparente de normas entre o art. 5º, inc. X (“meio de subsistência alternativos *ou* a justa indenização pelos recursos perdidos” (...)) e o art. 42, *caput* (“serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordadas entre as partes” (...)).

Houve, pois, evidente equívoco no art. 42: em vez de “e”, o legislador quis dizer, com técnica mais correta “ou”. A ser diferente, teríamos a absurda situação de o Poder Público, além de indenizar, ser obrigado a suportar a permanência indefinida

⁴⁹ Ibid. p. 820.

⁵⁰ BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. Cit., p. 310.

da pessoa na unidade de conservação, bastando a esta discordar, unilateralmente, do local proposto para o reassentamento. (...)

A “realocação” (*sic*) é obrigação *relativa* e não-absoluta do Poder Público, significando reassentamento desde que viável (...). Se não houver tal manifestação positiva de vontade, cabe à administração usar seu poder desapropriante geral, indenizando as benfeitorias úteis e necessárias (...).⁵¹ (grifo no original)

Assim, ocorrendo o pagamento de indenização às populações tradicionais, esse procedimento deverá respeitar o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais (art. 35, Decreto 4.340/2002).

O reassentamento dessas populações será priorizado pelo Poder Público e, no período que transcorrer até sua efetivação, deverão ser estabelecidas normas e ações específicas com o intuito de compatibilizar a sua presença com os objetivos da unidade (art. 42, §1º e 2º, Lei do SNUC). Atente-se, contudo, que a elaboração de tais normas e ações deve ser feita em conjunto com as populações tradicionais, e não podem incidir em prejuízo no seu modo de vida, nas suas fontes de subsistência e tampouco nos locais de moradia dessas populações. Regulamento estabeleceu o prazo de permanência dessas populações e suas condições (art. 42, §3º, Lei do SNUC).

As condições de permanência dessas pessoas nas Reservas Biológicas serão reguladas por meio de termo de compromisso assinado entre o órgão executor e o representante de cada família envolvida, a qual poderá ser assistida pela comunidade rural ou associação legalmente constituída, devendo ser ouvido o conselho da unidade de conservação (art. 39, *caput* e §2º, Decreto 4.340/2002). O §1º do referido artigo dispôs que tal termo indicará “as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida”.

O termo de compromisso definirá, ainda, o prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais, conforme art. 39, §4º do Decreto 4.340/2002. A redação dada a tal parágrafo foi criticado por José Eduardo Rodrigues, uma vez que não define exatamente

⁵¹ Ibid. p. 311.

de quanto tempo deve ser o prazo, o que, segundo o autor, “ parece favorecer a manutenção da situação de fato e a perpetuação de populações tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral”.⁵²

Ressalte-se, contudo, que a previsão do Decreto 4.340/2002 sobre a permanência, mesmo provisória, das populações tradicionais dentro de Unidade de Conservação de Proteção Integral é de constitucionalidade duvidosa, conforme doutrina de Antonio Herman Benjamin:

“Isso pela simples razão de que ou a categoria de Unidade de Conservação escolhida admite a permanência das populações tradicionais e a norma perde seu sentido, ou tal coexistência é incompatível e tais pessoas precisam ser retiradas da Unidade. Entende que a manutenção de populações tradicionais em Unidade de Proteção Integral não se coaduna com os *limites funcionais* dessas figuras jurídicas. Assim, nos termos do art. 225, §1º, III, da CF, a permanência de terceiros, dedicados ao uso da terra e exploração dos recursos naturais, só seria possível pela via de autorização expressa concretizada em lei específica (isto é, uma lei para cada Unidade), que transformasse o regime individual aplicável ao grupo em questão, eis que “é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.⁵³ (grifo no original)

Ou seja, a possibilidade de tais pessoas poderem permanecer dentro das unidades de conservação de proteção integral pode acabar por transformá-la em uma unidade de uso sustentável, mudando-se, assim, sua categoria, o que, contudo, só é permitido mediante lei específica.

Neste sentido, o órgão executor solicitará ao órgão fundiário competente a elaboração de programa de trabalho com o intuito de atender às demandas de reassentamento das populações tradicionais, definindo prazos e condições para a sua realização, conforme disposto no art. 38 do decreto 4.340/2002. O Poder Público realizará benfeitorias no local previsto para o seu reassentamento, a título de compensação, cujo valor será descontado do montante indenizatório (art. 37 referido Decreto). Segundo Antonio Herman Benjamin, “só as

⁵² RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 137 e 138.

⁵³ BENJAMIN, Antonio Herman Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 138.

benfeitorias em posse de boa-fé são passíveis de indenização, descabendo tal dever quando o possuidor tradicional não ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa”.⁵⁴

⁵⁴ BENJAMIN, Antonio Herman V. Op. Cit., p. 311.

Capítulo 3 – Implantação e Gestão das Reservas Biológicas

3.1 - Plano de Manejo

O Plano de Manejo foi, primeiramente, previsto no art. 6º do Decreto 84.017, de 21 de setembro de 1979, que o definiu como um “projeto dinâmico, que utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um parque nacional, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo o seu desenvolvimento físico, de acordo com as suas finalidades”.

A Lei do SNUC, entretanto, melhorou o seu conceito ao prever em seu art. 2º, XVII que o Plano de Manejo diz respeito ao “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece 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” (grifo nosso). Assim, após o advento da Lei do SNUC, o Plano de Manejo se tornou obrigatório para todas as unidades de conservação, conforme disposição do seu art. 27.

O termo “manejo” foi conceituado no art. 2º, VIII da Lei do SNUC como sendo “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”. Zoneamento, por sua vez, é 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” (art. 2º, XVI da citada lei).

Neste sentido, o Plano de Manejo deverá abranger a área da unidade de conservação propriamente dita, o seu espaço aéreo, sua zona de amortecimento e, se for o caso, os seus corredores ecológicos, devendo ser previstas medidas que possam promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (art. 27, §1º da Lei do SNUC e art. 7º do Decreto 4.340/2002).

Em relação ao prazo para elaboração do Plano de Manejo de uma unidade de conservação, este deve ser de, no máximo, 5 (cinco) anos, contados a partir da data de sua criação (art. 27, §3º da Lei do SNUC). Caso tal prazo não venha a ser cumprido, “os órgãos executores (art. 6º, III), como o Instituto Chico Mendes – e, se não tiverem personalidade jurídica, os próprios governos estaduais e municipais, poderão figurar como réus na Ação Civil Pública”⁵⁵, sendo este o entendimento também da jurisprudência:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. RESERVA BIOLÓGICA. ASSUNCAO DE PARTE DO ESTADO DE DELIMITACAO DA ÁREA E DE FISCALIZACAO PERMANENTE. OMISSAO. PRELIMINAR DE INTEMPESTIVIDADE DO APELO. ACOLHIMENTO. DEMAIS REJEITADAS. SENTENCA MANTIDA. 1. As reservas biológicas são patrimônio do estado e, portanto, inalienáveis, sendo-lhe vedado o uso para qualquer outro fim daquele para as quais foram criadas, ou seja, a preservação do meio-ambiente para a preservação de todas as espécies biológicas - fauna e flora - que ali se abrigam ou habitam, bem como do próprio homem, rei da criação. 2. A falta de delimitação, seguida da desapropriação, e de permanente fiscalização constitui total omissão do estado na preservação de um patrimônio da própria sociedade, cujos anseios deve atender sob pena de desviar-se de sua finalidade e de se tornar totalitário. preliminares rejeitadas. apelo não-conhecido. sentença confirmada” (TJRS – Primeira Câmara Cível, Apelação Cível nº 598230241, Rel. Desembargadora Celeste Vicente Rovani, Porto Alegre, julgado em 17/03/1999) (grifo nosso) (www.tj.rs.gov.br, em 07/05/2009)

Durante o período que transcorrer entre a criação da Reserva Biológica e a elaboração de seu Plano de Manejo, devem ser implementadas ações de proteção e fiscalização da nova unidade de conservação (art. 15 do Decreto 4.340/2002).

Uma vez elaborado o Plano de Manejo, ele deverá ser aprovado mediante portaria do órgão executor, conforme previsto no art. 12, I do Decreto 4.340/2002, devendo estar disponível à consulta do público tanto na sede da unidade de conservação quanto no centro de documentação do órgão gestor (art. 16 do Decreto 4.340/2002). A partir desse momento, será proibido qualquer tipo de alteração, atividades ou modalidades de uso que estejam em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, seu Plano de Manejo ou seus regulamentos (art. 28 da Lei do SNUC).

⁵⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit.,p. 810.

A formulação do Plano de Manejo deve respeitar os objetivos do SNUC previstos em seu art. 4º, bem como as suas diretrizes estabelecidas no art. 5º. Isso porque, a própria Constituição Federal em seu art. 225, §1º, III, determinou que nos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos deverá ser “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

O art. 14 do Decreto 4.340/2002 dispôs a respeito do roteiro metodológico básico para elaboração do Plano de Manejo de cada categoria de unidade de conservação, conforme abaixo:

“Art. 14 – Os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação deste Decreto, roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação”.

No Estado do Rio de Janeiro, a FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Ambiente, hoje substituída pelo INEA – Instituto Estadual do Ambiente criado através da Lei 5.101, de 04 de outubro de 2007, aprovou roteiro para elaboração de Plano de Manejo de Reserva Biológica por meio da promulgação da Diretriz 1113.

A participação popular na elaboração do Plano de Manejo, contudo, não foi prevista pela Lei do SNUC, o que, segundo Paulo Affonso Leme Machado, é uma “criticável omissão, que merece ser futuramente corrigida”⁵⁶, uma vez que, para o autor, a participação do público possibilitaria uma maior transparência da gestão das unidades.

3.2 - Os Conselhos das Reservas Biológicas

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação prevê que cada unidade de conservação deve ter o seu próprio Conselho, o qual pode ser Consultivo ou Deliberativo.

⁵⁶ Ibid. p. 812.

No caso das Reservas Biológicas o citado Conselho deve ter caráter consultivo, uma vez que pertencem ao grupo de Proteção Integral (art. 29 da Lei do SNUC). Segundo o referido artigo, esse Conselho será “presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil (...) e, na hipótese prevista no §2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade”. O art. 42, §2º prevê a hipótese das populações tradicionais residentes na área onde será criada a Reserva Biológica não terem sido ainda reassentadas, conforme detalhado no item 2. quando serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a sua presença com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia dessas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

O Decreto 4.340/2002, em seu art. 17, *caput*, dispôs que o Conselho Consultivo será presidido pelo chefe da unidade de conservação, quem ficará responsável pela nomeação dos demais conselheiros indicados pelos setores que devem ser representados, conforme art. 29 supra. O §1º do referido art. 17, determina que a representação prevista aos órgãos públicos deve contemplar, quando necessário, os três entes federativos, bem como os órgãos de áreas como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos. Já a representação da sociedade civil restou prevista no §2º do referido artigo, o qual prevê que deverá contemplar, quando couber, a comunidade científica e as organizações não-governamentais ambientalistas com comprovada atuação na área da reserva, população residente no entorno, população tradicional, trabalhadores e setor privado atuantes na região, bem como representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil deve ser sempre paritária, sendo considerada as peculiaridades regionais, conforme disposição do mencionado art. 17, §3º. O mandato de cada conselheiro terá a duração de 2 (dois) anos, podendo ser renovado por igual período, sendo considerada uma atividade de relevante interesse público (§5º referido art.).

O Conselho sempre se reunirá publicamente, devendo sua pauta ser previamente estabelecida no seu ato de convocação, bem como ser realizada em local de fácil acesso (art. 18, Decreto 4.340/2002).

Assim, pode-se dizer que a representação de diversos setores da sociedade nos Conselhos Consultivos visa seguir o princípio da participação popular, o qual já foi mencionado no item 2.2.1 do presente estudo.

Em relação às competências do Conselho, estas foram definidas no art. 20 do Decreto 4.340/2002, conforme abaixo:

“Art. 20 – Compete ao conselho de unidade de conservação:

I – elaborar o seu regimento interno, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da sua instalação;

II – acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III – buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV – esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V – avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI – opinar, no caso de conselho consultivo (...) a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII – acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII – manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX – propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso”.

Pode-se, assim, verificar que é de suma relevância o papel dos Conselhos Consultivos nas Reservas Biológicas, bem como nas demais categorias de unidades de conservação, uma vez que têm o poder para opinar, fiscalizar e até administrar esses espaços.

Os arts. 26 e 29 do referido Decreto prevêm, ainda, que os Conselhos devem ser ouvidos previamente à emissão de autorização para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidade de conservação de domínio público.

Assim, pode-se concluir que os Conselhos possuem importante papel na gestão das unidades de conservação, buscando sua regularização e seu maior aproveitamento em termos de proteção ambiental.

3.3 – As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

O art. 30 da Lei do SNUC dispôs sobre a possibilidade de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (“OSCIP”) - assim qualificada de acordo com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999 - gerir de forma compartilhada uma unidade de conservação, caso possua objetivos afins aos previstos para a unidade. Tal hipótese se torna viável mediante a assinatura de termo de parceria com o órgão responsável por sua gestão (art. 21, Decreto 4340/2002).

Em relação a essa disposição da Lei do SNUC, Mauricio Mercadante defende que, dentro de uma ótica neoliberal, as unidades de conservação podem ser geridas unicamente por Organizações Não Governamentais (“ONG”), as quais se mostrariam mais eficazes na medição e conciliação de conflitos de interesse, bem como na captação de capital⁵⁷.

Contudo, José Eduardo Ramos Rodrigues sustenta que a gestão de uma unidade de conservação por uma ONG pode apresentar alguns problemas, como, por exemplo, o fato de não poder se investir do poder polícia para coibir crimes ambientais.⁵⁸ Com o intuito de evitar esse problema, Paulo Affonso Leme Machado defende a concessão de algumas penalidades à ONG que irá gerir a unidade de conservação, como, por exemplo, a suspensão ou a proibição da entrada de visitantes infratores, conforme art. 72, XI da Lei 9.605/1998, nos seguintes termos:

“Até que a modificação legal seja feita, sugere-se que o órgão público, que venha a fazer o contrato de parceria com a organização social civil de interesse público, faça a lotação de um funcionário público na unidade de conservação objeto do contrato, e esse funcionário público possa lavrar o auto de infração, de acordo com a Lei 9.605/1998 (art. 70, §1º). A sugestão é emergencial, pois precisariam ser

⁵⁷ MERCADANTE, Mauricio Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 114 e 115.

⁵⁸ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 114 e 115.

normatizadas as relações entre os funcionários públicos e os administradores da organização da sociedade civil de interesse público”.⁵⁹

Além da questão sobre concessão de poder de polícia, Paulo Affonso Leme Machado critica também a possibilidade de uma OSCIP gerir uma unidade de conservação uma vez que o Poder Público entrega um patrimônio público para a responsabilidade de alguém que não exerce função pública, conforme redação abaixo:

“Cumpriria ao Decreto 4.340/2002 ser mais específico em apontar quais responsabilidades serão divididas entre o Poder Público e a OSCIP. O órgão público ambiental, ao assinar um termo de parceria, esta entregando um patrimônio público natural para ser administrado por quem não exerce função pública. (...) Não se pode negar que é uma grande transformação na ciência da administração, que necessita ser bem conduzida para ter êxito ou para não acarretar sérios prejuízos para o patrimônio natural. Trata-se da gestão de recursos que não estão suficientemente identificados, como os recursos genéticos, e que podem ser apossados ou alienados ilegitimamente por OSCIPS não idôneas”.⁶⁰

Para gerir a unidade de conservação, é necessário que a OSCIP não possua representação no conselho da unidade de conservação, conforme art. 17, §4º do referido Decreto 4.340/2002, e que preencha os requisitos expostos no art. 22, quais sejam: (i) possuir dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e (ii) comprovar, preferencialmente na unidade de conservação ou na mesma biota, a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável. Em relação a tais requisitos, Paulo Affonso Leme Machado assim expõe:

“O primeiro requisito consiste na juntada do estatuto da entidade, no qual deverão constar suas finalidades. O segundo requisito não foi bem formulado, pela imprecisão ou até pelas dificuldades de sua real implementação. Como comprovar a realização de atividades de proteção do meio ambiente numa unidade de conservação, se essas atividades só foram permitidas após 1999? Antes do Decreto 4.340/2002 já houve a assinatura de termo de parceria, ensejando essa experiência, ou se permitiram atividades por OSCIP nas unidades de conservação sem que houvesse prévia autorização legal?

No Decreto 4.340/2002 não existe o requisito da juntada, no pedido de inscrição, da informação sobre a composição da OSCIP, não só de sua diretoria, como da totalidade de seus membros. O conhecimento da qualificação profissional, da experiência e da idoneidade moral dos membros dessas organizações será

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme Op. Cit., p. 833 e 834.

⁶⁰ Ibid. p. 831 e 832.

fundamental para uma justa e eficiente comparação entre as organizações candidatas. (...) é preciso evitar, com persistência, os riscos da admissão de OSCIP que disfarce sua cobiça de lucros indevidos ou que não tenha capacidade gerencial”.⁶¹

Neste sentido, o edital para seleção da OSCIP com o intuito de proceder com a gestão compartilhada deverá ser publicado com, no mínimo, 60 (sessenta) dias de antecedência em jornal de grande circulação e no Diário Oficial (art. 23 do Decreto 4.340/2002). O órgão executor, ouvido o conselho da unidade definirão o termos de referência para apresentação de proposta por parte da OSCIP (§ único do citado artigo).

Por fim, com o intuito de propiciar uma fiscalização do trabalho realizado pela OSCIP, esta organização deverá encaminhar anualmente relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da unidade.

3.4 – Restrições à entrada de pessoas na Reserva Biológica

O art. 4º, XII da Lei do SNUC determina que um dos objetivos do SNUC é “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”.

Neste sentido, a visitação pública às unidades de conservação integrantes do SNUC é, na maioria das vezes, permitida tanto nas de uso sustentável quanto nas de proteção integral, desde que seja compatível com as normas e restrições previstas no seu Plano de Manejo, com as normas determinadas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas constantes em seu regulamento.

Nas Reservas Biológicas, contudo, a visitação pública sofre maiores restrições, sendo tão somente permitida quando se tratar de visita com objetivo educacional, devendo ser respeitado o regulamento específico sobre o assunto (art. 10, §2º da Lei do SNUC).

⁶¹ Ibid. p. 832.

Em relação à visitação pública nas Reservas Biológicas, Paulo Affonso Leme Machado defende que “não se pode *a priori* eliminar a possibilidade de ser permitida a visita pessoal ou de um pequeno grupo que queira se instruir, ainda que não esteja ligado a uma entidade escolar”.⁶²

Uma outra hipótese em que a entrada de pessoas na Reserva Biológica é permitida é no caso de pesquisa científica, a qual dependerá de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade, devendo se sujeitar às condições e restrições por ele estabelecidas e, ainda, àquelas previstas em regulamento. A permissão da entrada de pessoas em se tratando de pesquisa científica se dá pelo fato da própria Lei do SNUC prever como um de seus objetivos a disponibilização de meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental (art. 4º, X), seria, pois, contraditório se assim não fosse previsto.

Ademais, o art. 5º, IV da Lei do SNUC coloca como uma de suas diretrizes a busca de apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, dentre outras atividades.

Neste diapasão, o art. 32 da Lei do SNUC dispôs que os órgãos executores deverão se articular com a comunidade científica com o intuito de incentivar a realização de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais ali existentes.⁶³ Ressalte-se, contudo, que tais pesquisas não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes das unidades (art. 32, §1º da Lei do SNUC), e estão sujeitas à prévia autorização, como dito anteriormente, e à fiscalização do órgão responsável por sua administração (art. 32, §2º da citada lei). O funcionário público ou a quem couber a emissão da autorização para pesquisa científica será responsável por averiguar os riscos às espécies integrantes da unidade, podendo, em caso de inobservância de tal dispositivo, responder pelo crime previsto no art. 67 da Lei 9.605/2000.

⁶² Ibid. p. 825.

⁶³ Lei do SNUC: “Art. 6º - O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: (...) III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função

Paulo Affonso Leme Machado critica a redação dada pelo legislador ao §2º do art. 32 da Lei do SNUC, uma vez que para o autor a “expressão correta é ‘autorização’, pois a ‘aprovação’ é um ato administrativo que vem após a realização de uma atividade ou obra. Essa ausência de técnica jurídica mostra que o art. 32 foi inserido de forma a contrariar todo o sistema de autorização para a atividade científica nas unidades de conservação”.⁶⁴

Divergências surgem, ainda, em relação ao §3º do citado artigo, o qual possibilita que os órgãos competentes transfiram para as instituições de pesquisa nacionais, mediante acordo, a atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e de credenciar pesquisadores para trabalharem nas unidades de conservação. Isso porque, os órgãos administradores das unidades de conservação deverão sempre atentar à possibilidade de ocorrer biopirataria, uma vez que tais instituições terão ampla liberdade para atuar na aprovação das pesquisas científicas, como bem coloca José Eduardo Ramos Rodrigues.⁶⁵

Adicionalmente, Paulo Affonso Leme Machado questiona a redação dada ao §3º do art. 32, nos seguintes termos:

“As unidades de conservação não estariam sendo transformadas em laboratórios de certas instituições, se a pesquisa científica ficar diretamente sob sua fiscalização? Se esse estreito relacionamento administrativo de uma área do território nacional for útil para o desenvolvimento da ciência, é de se perguntar se há razão para essa área permanecer sob o regime jurídico de uma unidade de conservação, ou deva essa área ser diretamente gerida pela instituição científica?”⁶⁶

Não obstante as críticas feitas pela doutrina, o art. 32 §3º continua em vigor e só o tempo poderá dizer se essa iniciativa foi de fato positiva para o desenvolvimento da ciência no país.

de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação”.

⁶⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 823.

⁶⁵ Apud RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 126.

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 823.

Assim, por se tratar a Reserva Biológica de uma unidade de proteção integral, somente serão permitidas a visitação pública com objetivo educacional e as pesquisas científicas previstas em lei, não sendo possível a entrada de pessoas mesmo no caso de atividades econômicas geradoras de empregos, o que já foi, inclusive, ratificado pela jurisprudência:

“AGRAVO REGIMENTAL. INFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDAS LIMINARES QUE DETERMINARAM A PARALISAÇÃO DE ATIVIDADES DE MINERAÇÃO REALIZADAS DENTRO DOS LIMITES DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. NÃO PROVIMENTO.

I - A paralisação de atividades de mineração, e, como conseqüência, a demissão de trabalhadores, com repercussão econômico-social localizada, poderia causar, em tese, lesão à economia local.

II - Por outro lado, a manutenção de atividades de mineração, que geram pouco mais de duas centenas de postos de trabalho, com trabalhadores em situação irregular e em condições precárias, causando enorme impacto e degradação ao meio ambiente, é mais que suficiente para caracterizar o periculum in mora inverso, não podendo, portanto, preponderar sobre a preservação de todo um ecossistema, mormente em se tratando de unidade de conservação de proteção integral.

III - Agravo regimental a que se nega provimento”. (grifo nosso) (TRF – Primeira Região, Suspensão de Segurança, processo n. 200701000547190, Corte Especial, Minas Gerais, publicado DJF 09/12/2008) (www.jf.jus.br/juris, em 05/05/2009)

No que tange a execução de obras ou serviços nas unidades de conservação, Édís Milaré questiona a necessidade de haver lei específica que permita a atividade, nos seguintes termos:

“Uma questão que tem suscitado controvérsia é a que diz respeito à necessidade de lei para executar qualquer obra ou serviço nesses espaços territoriais, mesmo quando admissíveis nos termos da lei ou do decreto que instituiu e disciplinou qualquer desses territórios protegidos.

Pensamos que a alteração e a supressão sujeitas à lei são as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. Vale dizer, depende de lei a alteração ou revogação da legislação – portanto, também de decreto – que institui, delimita e disciplina esse espaço protegido. Não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina referido espaço, nele autoriza, licencia ou permite obras ou atividades.

(...) conclui-se, portanto, que não depende de lei o simples ato administrativo que, vinculado à norma legal que disciplina determinado espaço territorial protegido decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas”.⁶⁷ (grifo nosso)

⁶⁷ MILARE, Édís. Op. Cit., p. 675.

Já a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais biológicos, cênicos ou culturais ou mesmo da exploração da imagem da Reserva Biológica dependerá de prévia autorização, devendo ser respeitados os objetivos dessa unidade, estando o explorador sujeito a pagamento (art. 33, Lei do SNUC). Por se tratar de unidade de conservação de proteção integral, a citada exploração na unidade em análise somente poderá ocorrer na hipótese dos serviços destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, como a visitação com objetivo educacional (art/ 25, § único, I, Decreto 4.340/2002).

Ressalte-se que tal exploração será permitida somente nos casos em que o Plano de Manejo assim venha a dispor, mediante decisão do órgão executor, devendo ser ouvido o conselho da unidade (art. 26 do mencionado Decreto).

Maiores detalhes sobre como deve se dar esse tipo de exploração de bens e serviços das unidades de conservação podem ser vistos no Capítulo VII do Decreto 4.340/2002.

3.5 - Recursos financeiros

A Lei do SNUC em seu art. 5º, XI prevê que uma das diretrizes do SNUC é garantir uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos. Caso contrário, de nada adiantaria a criação de unidades de conservação sem haver recursos para a sua devida manutenção e proteção, o que acabaria por inibir o cumprimento do principal objetivo de tais unidades, qual seja o da própria conservação da natureza.

Neste sentido, os recursos e doações recebidos pelas unidades de conservação podem ser de qualquer natureza, tanto nacionais quanto internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou mesmo de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação (art. 34 da Lei do SNUC). O órgão gestor de cada unidade tem a responsabilidade pela administração dos recursos recebidos, os quais

deverão ser exclusivamente usados na sua implantação, gestão e manutenção (§ único do referido art.).

A respeito da aplicação do dispositivo supra citado, José Eduardo Ramos Rodrigues critica a dificuldade de implantação desse dispositivo devido à falta de previsão legal da maioria dos órgãos executores estaduais e municipais do SNUC, bem como devido ao fato de que doações com encargos podem vir a se tornar um prejuízo para a unidade de conservação e não um benefício, conforme redação abaixo:

“Existem alguns senões a dificultar a implantação desse dispositivo. Não se pode olvidar que a maioria dos órgãos executores estaduais e municipais do SNUC foi criada sem previsão legal que lhes permita receber doações. Assim, órgãos públicos que não disponham de personalidade jurídica ou fundos especiais instituídos por lei complementar para tanto não poderão receber doações, muito menos administrá-las ou direcionar sua utilização. Nestes casos as eventuais doações devem ser encaminhadas à vala comum representada pelo tesouro público, sem que se possam utilizá-las especialmente na implantação, gestão e manutenção de Unidades de Conservação, o que, sem dúvida, desestimularia os doadores potenciais. Portanto, é preciso o quanto antes que os Estados e Municípios organizem-se juridicamente para receber e administrar doações voltadas a questões ambientais, especialmente aqueles referentes às Unidades de Conservação. A possibilidade legal de recebimento de doações com encargos deve ser vista com ressalva. É preciso haver critérios que tomem em conta o interesse público. Caso contrário, poderão ocorrer doações cujos encargos sejam tão onerosos que não resultem em nenhuma vantagem, mas apenas em prejuízos para as Unidades de Conservação”.⁶⁸ (grifo nosso)

Ou seja, é necessário que haja uma melhor organização dos órgãos executores estaduais e municipais para receber tais doações, gerando uma maior segurança do efetivo proveito desses recursos, o que, conseqüentemente, estimulará o aumento das doações. Ademais, os órgãos executores devem avaliar a necessidade do recebimento de doações com encargos, os quais devem ser evitados nos casos que sejam demasiado onerosos e que acabem por gerar prejuízos.

Além dos recursos acima citados, é possível, ainda, a cobrança de taxa para a visitação pública. Assim, nos casos de unidades de conservação de proteção integral, como a Reserva

⁶⁸ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 127 e 128.

Biológica, os recursos obtidos mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas deverão ser aplicados de acordo com os incisos do art. 35 da Lei do SNUC:

“Art. 35 – Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 25% (vinte e cinco por cento), na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 25% (vinte e cinco por cento), na regularização fundiária das unidades de conservação do grupo;

III – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 15% (quinze por cento), na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do grupo de Proteção Integral”.

Verifica-se que o legislador teve a intenção de redistribuir os recursos recebidos pelas unidades de conservação de proteção integral, a fim de possibilitar que todas unidades possam, de certa forma, ter algum recurso que possibilite a manutenção de sua estrutura.

Contudo, José Eduardo Ramos Rodrigues critica a redação de tal artigo, uma vez que, para ele, o legislador não teria considerado o binômio despesas-receita, já que uma unidade de conservação que muito arrecada, também muito gasta e, conseqüentemente, tal repartição de despesas poderia acabar por deixar a unidade-doadora em difícil situação financeira. Ademais, o autor critica o inciso II do art. 35, pois, para ele, estes recursos que poderiam ser muito úteis para uma unidade de conservação acabam por se tornar quase nulos diante dos altos valores referentes à regularização fundiária.

Outra fonte de recursos possível para uma unidade de conservação foi previsto no art. 27 do Decreto 4.340/2002, o qual dispõe que o uso de imagens de tais espaços com finalidade comercial poderá ser cobrado de acordo com o estabelecido em ato administrativo do órgão executor. Contudo, em se tratando de uso de imagem para fins científicos, educativos ou culturais o uso deverá ser gratuito.

As unidades de conservação de Proteção Integral podem, ainda, receber recursos através da chamada compensação ambiental, prevista no art. 36 da Lei do SNUC, a qual será relatada no item 3.6.

Os arts. 47 e 48 da Lei do SNUC, por sua vez, determinam que deverão contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, o órgão ou empresa, pública ou privada, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos e que se beneficie com a proteção proporcionada pela unidade de conservação.

3.6 – Compensação Ambiental

A Resolução CONAMA nº 2, de 18 de abril de 1996, com base no princípio do usuário-pagador, previa em seu art. 1º que empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerados pelo órgão ambiental competente com fundamento no Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (“EIA/RIMA”), para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, deveria proceder com a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica. Tal Resolução, entretanto, foi expressamente revogada pela Resolução CONAMA 371, de 05 de abril de 2006, que estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme determina a Lei do SNUC.

Isto porque, a Lei do SNUC retirou a preferência da Estação Ecológica para receber os recursos financeiros advindos da compensação ambiental e optou por uma redação mais generalizada, prevalecendo a categoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral, sem determinar um tipo de unidade específica, conforme redação dada ao seu art. 36:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo”.

Assim, após o advento da Lei do SNUC a chamada compensação ambiental se tornou efetiva, gerando a obrigação do empreendedor, no caso de significativo impacto ambiental, apoiar a implantação e manutenção de Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral, como é o caso das Reservas Biológicas. Deve ser ressaltado que o §3º do art. 36 acima prevê a possibilidade de Unidade de Conservação de Uso Sustentável receber também recursos advindos de compensação ambiental, o que ocorrerá quando tal unidade ou sua zona de amortecimento for afetada pelo empreendimento.

Conforme redação do *caput* do artigo supracitado, o impacto ambiental será mensurado com base no EIA/RIMA, os quais são um tipo de estudos ambientais, definidos pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997:

“Art. 1º - Para os efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

Neste sentido, o art. 2º da Resolução CONAMA 237 dispõe que estará sujeita a prévio licenciamento ambiental do órgão ambiental competente a atividade relacionada em seu Anexo I, as quais são consideradas efetiva e potencialmente poluidoras ou capazes de causar qualquer degradação ambiental (art. 2º, *caput* e §1º).

O pagamento a título de compensação ambiental será, assim, exigido a partir da emissão da Licença de Instalação (art. 5º, §1º, Resolução CONAMA 371/2006). Tal

pagamento, contudo, não engloba todos os danos ambientais que poderão ser causados pelo novo empreendimento, uma vez que, conforme doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, “a poluição das águas e da atmosfera, a poluição sonora, a poluição do solo, através de rejeitos e de agrotóxicos não estão abrangidas na compensação a ser paga. Isso porque o pagamento a ser efetuado pelo empreendedor será destinado somente às unidades de conservação”.⁶⁹

Até 2008, vigorava o entendimento de que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para a compensação ambiental não poderia ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, cabendo a fixação do percentual ao órgão ambiental licenciador, conforme disposição do § 1º do art. 36 da Lei do SNUC.

Contudo, em 09 de abril de 2008, em decisão proferida na ADIn nº 3.378, o STF, julgou, por maioria, parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade das expressões “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” e “o percentual” do §1º do art. 36 supramencionado. O STF assim entendeu com fundamento na possibilidade de existirem empreendimentos que não causem impacto ambiental algum, os quais, portanto, deveriam ser isento do pagamento da quantia referente à compensação ambiental. Assim, caberia ao órgão ambiental competente aferir o montante compatível e proporcional ao grau de impacto do empreendimento analisado:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da

⁶⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 805.

atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente". (STF – Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3378 / DF, Relator Ministro Carlos Britto, publicado 20/06/2008) (www.stf.jus.br, em 02/05/2009)

Parte da doutrina, entretanto, criticou tal decisão do STF, uma vez que defendem ser impossível, tanto para as gerações atuais quanto para as futuras, a valoração dos danos ambientais causados pela instalação de um determinado empreendimento, sendo Guilherme José Purvin de Figueiredo adepto a esta idéia:

“Essa decisão do STF constitui um grave golpe contra o Direito Ambiental brasileiro, um retrocesso inesperado para a causa ambiental. Utilizou-se, nesse julgamento, um raciocínio divorciado dos princípios da equidade intergeracional e do desenvolvimento sustentável, um raciocínio que somente seria válido se estivéssemos tratando de relações privadas regidas pelo Código Civil. Ora, a solução legal pensada pelo legislador da Lei 9.985/2000 foi brilhante, pois sabia-se que não estávamos diante de hipótese de mera indenização por danos patrimoniais. Hoje o Brasil não conta com uma tecnologia científica apta a valorar financeiramente danos ambientais como perda da biodiversidade, erosão das encostas, cadeias ecológicas etc. Aliás, em defesa da competência de nossa área técnica, dir-se-ia que essa tecnologia não existe em nenhum lugar do mundo. (...) A declaração de inconstitucionalidade das expressões referidas equivale na prática a abolir o sistema de compensação da Lei do SNUC”.⁷⁰ (grifo nosso)

O autor questiona, ainda, como deverão proceder os entes federativos em relação aos investimentos que já foram pagos a título de compensação ambiental, diante da decisão do STF. Essa discussão deve ser levada com muita cautela, tendo em vista que suas conseqüências podem ser perigosas para os cofres públicos e para o meio ambiente.

Com o intuito de regular o cálculo do impacto ambiental para fins de pagamento de compensação e, conseqüentemente, gerando uma maior segurança tanto para os empreendedores quanto para os órgãos licenciadores, foi promulgado, em 14 de maio de

2009, o Decreto nº 6.848, o qual alterou a redação dos arts. 31 e 32 do Decreto 4.340/2002. Assim, o art. 31 do Decreto 4.340 ficou com a seguinte redação:

“Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente.

§ 1º O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.”

Grande avanço foi dado pelo §3º supra quando dispõe que não devem ser computados no cálculo da compensação ambiental os investimentos despendidos com o intuito de mitigar os impactos ambientais, uma vez que se assim não fosse estaríamos diante de uma situação de abuso do Poder Público, tendo em vista que esse valor já estaria sendo usado a favor do meio ambiente.

A valoração do impacto ambiental com base no montante do investimento já foi criticado por Édis Milaré, conforme abaixo:

“De fato, por mais conveniente que possa ser o critério legal, cabe levar em consideração que, teoricamente, e dependendo de inúmeras variáveis, empreendimentos de menor custo de investimento poderão causar impactos bastante sensíveis ao ambiente, ao passo que outros de vultosos investimentos poderão causar impactos menores.

Isso porque não se pode inferir que o grau de impacto ambiental de um empreendimento seja tanto maior quanto mais elevado for o custo de sua instalação. Pelo contrário, é preciso ter em conta que boa parte do custo de um empreendimento pode referir-se à adoção de providências que visam precisamente a mitigar ou reduzir de maneira considerável o impacto ambiental previsto e avaliado no projeto (equipamentos de controle de poluição, por exemplo)”.⁷¹

⁷⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. Op. Cit., p. 292.

⁷¹ MILARE, Édis. Op. Cit., p. 686.

Ademais, o Decreto 6.848/2009 mudou a redação do art. 32 do Decreto 4.340/2002, tendo especificado mais detalhadamente as funções da Câmara de Compensação Ambiental instituída no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Contudo, o Decreto 6.848/2009 está sendo muito criticado pelos ambientalistas devido à redação dada ao art. 31-A, acrescido ao Decreto 4.340/2002. Isto porque, tal artigo ao dispor sobre cálculo para se aferir o valor da compensação ambiental prevê que este pode atingir valor de 0% a 0,5%, ou seja, o que antes era previsto no art. 36 da Lei do SNUC como piso para o valor da compensação ambiental hoje passou a ser o teto, o que gera uma grande perda para o meio ambiente além de ser um retrocesso na legislação ambiental.

Tal Decreto de 2009 acrescentou ao Decreto 4.340/2002, ainda, o art. 31-B, o qual prevê que caberá ao IBAMA calcular a compensação ambiental, utilizando como base o Anexo I do referido Decreto 6.848/2009 sobre a metodologia a ser utilizada para o cálculo do grau de impacto ambiental. Resta-nos agora esperar para saber se a nova redação do Decreto 4.340/2002 conseguirá solucionar os problemas advindos da mensuração do impacto ambiental.

Em relação à aplicação desses recursos advindos da compensação ambiental, o art. 33 do Decreto 4.340/2002 assim dispõe:

“Art. 33 - A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:
I - Regularização fundiária e demarcação das terras;
II - Elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
III - Aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
IV - Desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
V - Desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. (...)”

Ou seja, os recursos econômicos advindos tanto da compensação ambiental quanto de outras fontes (p. ex. doação) são essenciais para a efetivação da gestão das unidades de

conservação, uma vez que possibilitam a elaboração de um Plano de Manejo adequado que permita a proteção de fato das Reservas Biológicas.

Pode-se, assim, verificar a importância para o Poder Público da regularização fundiária e da demarcação de terras inseridas no limites das unidades de conservação, uma vez que sem essas as unidades, especialmente as de proteção integral, não podem exercer plenamente o seu principal objetivo de proteção ambiental.

Conclusão

A legislação ambiental brasileira deu um grande passo com o advento da Lei do SNUC, uma vez que, em um momento de reconhecimento internacional da necessidade de se concretizar o desenvolvimento sustentável, realizar esforços para prevenir danos e proteger a diversidade biológica, torna-se cada vez mais necessária e urgente a criação e regulamentação de espaços ambientais especialmente protegidos.

Neste sentido, as Reservas Biológicas são uma unidade de conservação de proteção integral cujo objetivo é preservar integralmente a biota e demais atributos naturais existentes em seus limites sem interferência humana direta ou modificações ambientais, salvo na hipótese de medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. Pode-se dizer, assim, que as Reservas Biológicas são uma categoria de unidade de conservação de grande importância para o meio ambiente, uma vez que se caracterizam por ser “santuários ecológicos” onde a entrada e a intervenção de pessoas é a mínima possível.

A gestão das Reservas Biológicas é feita através da elaboração obrigatória do Plano de Manejo, o qual se caracteriza por ser um documento técnico que estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso e o manejo dos recursos naturais dentro da unidade de conservação.

Por se tratar de uma unidade de conservação de proteção integral, a Lei do SNUC determina que a propriedade situada nos limites das Reservas Biológicas deve ser desapropriada mediante o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, caso contrário estaríamos diante do caso de desapropriação indireta, uma vez que haveria a inviabilização econômica do imóvel. Deve-se atentar, entretanto, que a simples imposição de limitações administrativas às propriedades em geral não configuram desapropriação indireta, uma vez que certas atividades ainda podem ser exercidas na área.

Já os imóveis situados na zona de amortecimento, caracterizada por se situar ao redor das unidades de conservação para ‘amortecer’ os impactos ambientais, e nos corredores ecológicos, os quais servem como ligação entre tais unidades, sofrerão algumas limitações administrativas quanto ao direito de propriedade, cumprindo, assim, sua função socioambiental, o que não enseja, contudo, desapropriação e tampouco o dever de indenizar. Isto porque, em tais áreas algumas atividades serão proibidas, enquanto outras ainda poderão ser exercidas (p. ex. ecoturismo, criação de plantas ornamentais e etc). Pode-se, assim, dizer que a zona de amortecimento e os corredores ecológicos se aproximam da modalidade de propriedade restrita, a qual é caracterizada por ter algum ou diversos dos seus poderes atribuídos, total ou parcialmente, a terceiro, o qual seria nesse caso o próprio Estado como protetor do direito da coletividade ao meio ambiente equilibrado.

Contudo, para que o objetivo das Reservas Biológicas seja de fato consumado é necessário que haja uma constante fiscalização por parte do Poder Público, evitando-se a intervenção de terceiros nesses espaços e, conseqüentemente, protegendo sua ‘intocabilidade’. Deve, ainda, o Poder Público proceder com a regularização fundiária desses locais da forma mais célere, evitando-se o desgaste da fauna e flora ali existente o que, entretanto, ainda não é feito da melhor forma possível.

Bibliografia

BENJAMIN, Antonio Herman V. Função Ambiental. In: *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 9 – 82.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente. In: FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 63 – 79.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 276 - 316.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed.. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. 1095 p.

COELHO, Débora; KONESKI, Isabel Kluever; ALMEIDA, Larissa Tavares de. Corredores Ecológicos: Dever de Indenizar o Proprietário da Área? In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). Anais do 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental. *Meio Ambiente e Acesso à Justiça: Flora, Reserva Legal e APP*. Vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 235 - 249.

DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - Lei 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 232 – 247.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 465 – 490.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. 3ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 350 p.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 3ª ed.. Curitiba: Arte & Letra, 2009. 326 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 642.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 409 – 432.

LEITE, José Rubens Morato; AVILA, Candice; FONTANA, Lara. Estação Ecológica e Reserva Biológica. Direito Ambiental Posto ou Aplicado? In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 372 – 399.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente: Propriedade e Repartição Constitucional de Competências*. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda., 2002. 150 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 1.111 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 248 – 275.

MAGALHÃES, Maria Luisa Faro. Função Social da Propriedade e Meio Ambiente. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Org.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 147 – 151.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007. 1053 p.

MILARE, Édis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco*. 5ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 1280 p.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e Ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 9.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 205 p.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2009. 351 p.

VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2001. p. 348 – 360.

Sites consultados: www.planalto.gov.br; www.stf.jus.br; www.stj.jus.br; www.jf.jus.br/juris/; www.tj.rj.gov.br; www.tj.sp.gov.br; www.tj.rs.gov.br.