



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

TATIANA VIEIRA BRESSAN

**A COMPENSAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

São Paulo

2010

TATIANA VIEIRA BRESSAN

**A COMPENSAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada À PUC/COGEAE,
como exigência parcial para aprovação no
Curso de Pós-Graduação ‘Lato Sensu’ –
Especialização em Direito Ambiental, sob a
orientação da Profa. Geisa de Assis Rodrigues.

São Paulo

2010

TATIANA VIEIRA BRESSAN

**A COMPENSAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL EM
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada À PUC/COGEAE,
como exigência parcial para aprovação no
Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu' –
Especialização em Direito Ambiental, sob a
orientação da Profa. Geisa de Assis Rodrigues.

Nota: _____

Assinatura: _____

São Paulo, __ de _____ de 2010.

AGRADECIMENTOS

À Deus.

Aos meus pais e irmã, pela paciência e apoio.

À Prof^a. Dr^a. Geisa de Assis Rodrigues pelas orientações e atenção dispensada na execução desse trabalho.

Aos profissionais da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo pela gentileza de compartilharem as informações sobre o assunto deste trabalho.

*Assim como a árvore esta na semente,
os fins estão nos meios.*

GANDHI

RESUMO

Este trabalho trata do tema da compensação da reserva florestal legal em unidades de conservação do Estado de São Paulo. O estudo inicia com o tratamento dado pela Constituição Federal ao Meio Ambiente, passando pelo histórico de criação de espaços territoriais especialmente protegidos, das unidades de conservação, desde a criação do primeiro parque, o de *Yellowstone* nos Estados Unidos da América, até os recentemente criados do Estado de São Paulo.

Possui um capítulo dedicado ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, onde discorre sobre os objetivos, diretrizes e definições dados às duas categorias de unidades de conservação criadas por ele, quais sejam: de proteção integral e uso sustentável. Após, trata das unidades de conservação do Estado de São Paulo, apresentando a situação atual, com informações sobre a quantidade de áreas e o tamanho aproximado. Realiza, também, uma comparação entre a área de reserva legal que o estado paulista deve possuir, o quanto efetivamente possui e o quanto poderia ser averbado utilizando-se da compensação da reserva legal em unidades de conservação.

A compensação da reserva legal foi tratada abordando-se o conceito legal de reserva legal, em conjunto com o dispositivo do Código Florestal que permite que essa área seja compensada em unidades de conservação, indicando-se as condições em que ela deve ocorrer, e suas vantagens, para o proprietário rural, para o Poder Público e para a coletividade, uma vez que este tipo de compensação auxilia na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

Palavras-Chave: meio ambiente, reserva legal, unidades de conservação, compensação ambiental, Poder Público, proprietários rurais.

ABSTRACT

This study deals with the legal forest reserve compensation in conservation units of the State of São Paulo. It begins with the approach given by the Federal Constitution to the environment, following by the history of creation of specially protected territorial spaces, by the conservation units since the creation of the first park, the *Yellowstone* Park in the United States of America, until the ones recently established in the State of São Paulo.

One chapter is dedicated to the National System of Conservation Units, which covers the objectives, directives and definitions given to the categories of conservation units it has created, as follows: of integral protection and of sustainable use. Furthermore, it deals with the conservation units of São Paulo State, showing the current status and providing information about the number of areas and the approximate size. It also makes a comparison between the legal reservation area that the Paulistan state must have, how much it effectively has and how much it could be registered using the legal reserve compensation in conservation units.

The compensation of legal reserve was treated approaching the legal concept of legal reserve, together with the directive of the Forest Code that permits that this area be compensated in conservation units, indicating the conditions that it must occurs, and its advantages to the rural owner, to the Public Power and to the community, once this type of compensation helps maintaining an ecologically balanced environment to the present and to the future generations.

Key words: environment, legal reserve, conservation units, environmental compensation, Public Power, rural owners.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	13
3. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	21
3.1. Histórico da Criação das Unidades de Conservação.....	24
4. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC.	27
4.1. As Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.....	31
5. A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	39
5.1. A Compensação Ambiental em Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.	41
5.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4367	43
6. A RESERVA FLORESTAL LEGAL	46
7. A COMPENSAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	52
8. CONCLUSÃO.....	61
9. BIBLIOGRAFIA	65

SIGLAS

CBRN – Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

FUNDAÇÃO FLORESTAL / FF - Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo

Ha / ha - hectares

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IF – Instituto Florestal

OSCIPs - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PGR – Procuradoria Geral da República

RFL – Reserva Florestal Legal

SIEFLOR - Sistema Estadual de Florestas

SMA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC – Unidade de Conservação

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem a finalidade de estudar o tema da compensação ambiental da reserva florestal legal em unidades de conservação do Estado de São Paulo. O assunto escolhido dispõe de pequena produção de artigos, trabalhos ou estudos sobre o tema, embora o mesmo venha sendo bastante discutido ultimamente, por legisladores, ambientalistas, agricultores, governistas e a sociedade civil, em geral.

A reserva florestal legal é tida como necessária e obrigatória por diversas classes da sociedade científica do Brasil e do mundo, tendo em vista que a qualidade da vida humana e animal necessita da existência de florestas vivas para a produção de água, fertilização do solo, equilíbrio da temperatura, enfim para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário para a manutenção da vida.

No entanto, a quantidade de floresta existente no território brasileiro é muito pequena, e está cada vez mais ameaçada, principalmente pelo crescimento das atividades nas áreas da agricultura, da pecuária e da expansão urbana. Os indivíduos que utilizam a terra para exercer suas atividades, entendem que a obrigatoriedade da reserva florestal legal retira de sua propriedade espaços preciosos para a produção agrícola e pecuária, e por este motivo hoje empenham-se para acabar com a obrigatoriedade da reserva florestal legal ou ao menos diminuir a porcentagem de área que deve ser destinada à essa finalidade.

É neste sentido que, atualmente, a discussão sobre a obrigatoriedade da instituição da reserva florestal legal nas propriedades rurais alcança proporções nacionais, inclusive com a tentativa de mudança do Código Florestal que estabelece em seu artigo 16 esta obrigação legal.

Ocorre que o mesmo Código Florestal, que determina a instituição da reserva florestal legal, apresenta uma alternativa para o atendimento desta obrigação, qual seja, a da compensação da reserva florestal legal em unidades de conservação de domínio público. Essa possibilidade é uma alternativa oferecida aos proprietários rurais, que já não possuem áreas verdes em suas propriedades, para atenderem ao dispositivo legal e ao mesmo tempo auxiliarem na regularização fundiária das unidades de conservação brasileiras.

Este estudo tem o objetivo de discorrer sobre a alternativa dada pelo Código Florestal para o cumprimento legal da existência da reserva legal, pode, ao mesmo tempo, atender a legislação constitucional no que diz respeito a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado; atender aos interesses dos proprietários rurais que, em alguns casos, não precisariam diminuir sua área de produção para compor a reserva legal; e auxiliar a regularização fundiária das unidades de conservação, condição essencial para que o Poder Público possa gerir, proteger e manter os recursos naturais protegidos por essas unidades de conservação.

A metodologia utilizada no trabalho foi a revisão bibliográfica da doutrina e da legislação e análise de dados obtidos junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e à Fundação para Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo, que foram oportunamente abordados no decorrer dos capítulos descritos abaixo.

O primeiro capítulo discorre sobre o tratamento dado ao Meio Ambiente pela Constituição Federal de 1988, que foi a primeira a tratar objetivamente do assunto, e considerada, mundialmente, uma das mais avançadas. O segundo capítulo trata do histórico e criação dos espaços territoriais especialmente protegidos que, inicialmente, eram criados com objetivos diferentes dos atuais, e hoje são chamados de unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável, os quais compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação criado em 2000.

O capítulo seguinte discorre sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sua criação, objetivos, diretrizes, temas abordados e regulamentados e, especificamente, sobre as unidades de conservação do Estado de São Paulo.

Em seguida trataremos da compensação ambiental e de sua regulamentação, esclarecendo como deverá ocorrer sua aplicação, onde e como os recursos deverão ser utilizados, de acordo com o estabelecido em lei. Após, será abordada a questão da reserva florestal legal, seu conceito e sua necessidade ambiental e social.

Posteriormente, discutiremos, especificamente, o tema da compensação da reserva florestal legal nas unidades de conservação de domínio público do Estado de São Paulo, abordando como poderão ser realizadas estas compensações, as suas vantagens tanto para o proprietário rural quanto para o Poder Público. Desta forma, este último poderá alcançar a regularização fundiária das unidades de conservação estabelecendo por completo seu domínio sobre elas, fator extremamente importante e necessário para a adequada gestão desses espaços territoriais especialmente protegidos.

2. O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 foi a primeira a abordar a questão do meio ambiente de forma expressa, como demonstra o Art. 225 da CF de 1988, dedicado exclusivamente ao assunto¹.

Até então, as Constituições Federais abordavam questões sobre a conservação e preservação do meio ambiente de forma esparsa, como menciona Paulo de Bessa Antunes “as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente”².

1 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.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

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

§ 3.º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4.º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

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

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

2 Direito Ambiental, 2006, p. 51

O artigo 225 do Capítulo VI, do Título VIII – Da Ordem Social da Constituição Federal de 1988, como já dito, foi dedicado exclusivamente ao meio ambiente, porém o assunto não ficou restrito a ele, tendo alcançado outros dispositivos constitucionais, tais como art 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art 20, incisos I a VII, IX, X, XI e §§ 1 e 2º; art 21, incisos XIX, XX, XXIII alíneas a, b, c, XXV; art 22, incisos IV, XII, XXVI; art 23, incisos I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art 24, incisos VI, VII, VIII; art 43 §2º, IV, § 3º; art 49, incisos XIV, XVI; art 91, § 1º, inciso III; art 129, incisos III; art 170, inciso VI; art 174, §§ 3º e 4º; art 176 e §§; art 182 e §§; art 186; art 200 incisos VII e VIII; art 216, inciso V e §§ 1º, 3º e 4º; art 231; art 232 e no Ato da Disposições Constitucionais Transitórias os art 43, 44 e §§³.

3 **Art 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 1.º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2.º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Art. 21. Compete à União: XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas; c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpage, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...) § 2.º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: (...) IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. § 3.º Nas áreas a que se refere o § 2.º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; (...)

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: § 1.º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: (...) III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente;

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...) § 3.º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4.º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1.º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2.º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. § 3.º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do Poder concedente. § 4.º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades

com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

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.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1.º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...) § 3.º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4.º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5.º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1.º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2.º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3.º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4.º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5.º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6.º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. § 7.º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3.º e 4.º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Ato da Disposições Constitucionais Transitórias: Art. 43. Na data da promulgação da lei que disciplinar a pesquisa e a lavra de recursos e jazidas minerais, ou no prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, tornar-se-ão sem efeito as autorizações, concessões e demais títulos atributivos de direitos minerários, caso os trabalhos de pesquisa ou de lavra não hajam sido comprovadamente iniciados nos prazos legais ou estejam inativos. (Regulamento)

Art. 44. As atuais empresas brasileiras titulares de autorização de pesquisa, concessão de lavra de recursos minerais e de aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica em vigor terão quatro anos, a partir da promulgação da Constituição, para cumprir os requisitos do art. 176, § 1.º (...) § 2.º - Ficarão também dispensadas do cumprimento do disposto no art. 176, § 1.º, as empresas brasileiras titulares de concessão de energia hidráulica para uso em seu processo de industrialização.

Os artigos mencionados não tratam especificamente da tutela do meio ambiente, mas possuem reflexos na esfera ambiental ao abordarem as questões relacionadas a tutela de interesses individuais, a função social da propriedade, aos bens públicos, a competência dos entes federativos, a ordem econômica, a mineração, a política de desenvolvimento urbano, ao patrimônio cultural, ao direito dos índios, entre outros.

Segundo Paulo de Bessa Antunes estes artigos tratam de “normas de natureza processual, penal, econômica, sanitária, tutelar administrativa e, ainda, normas de repartição de competência legislativa e administrativa”⁴.

O artigo 225 da CF de 1988, como já dito, é a principal base normativa sobre a tutela do ambiente. Foi nele que o legislador instituiu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e em seus parágrafos e incisos determinou direitos e deveres tanto ao poder público quanto à sociedade, bem como a aplicação de sanções penais e administrativas àqueles que danificarem o meio ambiente, além da obrigação de reparar o dano causado.

José Afonso da Silva ao analisar o artigo 225 aborda a existência de três conjuntos de normas, a primeira encontra-se no *caput*, e é denominada de *norma-princípio* “*reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, a segunda no parágrafo 1º e incisos tratando dos “*instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no caput do artigo*”, e a terceira “*caracteriza um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos nos §§ 2º a 6º, notadamente o § 4º, do art. 225, nos quais a*

4 Direito Ambiental, 2006, p.58

*incidência do princípio contido no caput revela-se de primordial exigência e urgência, dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional..... E porque são áreas e situações de elevado conteúdo ecológico, que mereceram desde logo proteção constitucional”.*⁵

Ao determinar que, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, a constituição criou um direito constitucional fundamental, e portanto, um direito indisponível.

Neste sentido é o ensinamento de Álvaro Luiz Valery Mirra,

“como todo direito fundamental, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível. Ressalta-se que essa indisponibilidade vem acentuada na Constituição Federal pelo fato de mencionar-se que a preservação do meio ambiente deve ser feita no interesse não só das presentes, como igualmente das futuras gerações. Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse ‘patrimônio’ ambiental às gerações que nos sucederem e nas mesmas condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico”.⁶

E a jurisprudência também se manifestou da mesma forma:

“A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais

5 Direito Ambiental Constitucional, 2009, p.52

6 Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil, 1994, p. 13

*marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.*⁷

*“Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput)”*⁸

A Constituição também definiu o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, destinado ao uso indistinto de todos, inalienável, impenhorável, imprescritível⁹, e, portanto, “não pertence a indivíduos isolados, mas à generalidade da sociedade, na linha, aliás, do que já vinha consignado na Lei 6.938/81, que o qualifica como *patrimônio público* a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o seu uso coletivo”¹⁰.

Hely Lopes Meirelles ensina que “no uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi*, razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. Pode-se dizer que todos são iguais perante os bens de uso comum do povo”¹¹.

Não sendo, portanto, permitido que a utilização dos recursos naturais seja de uso exclusivo ou privilegiado de determinadas pessoas, sendo obrigação do Poder Público garantir o direito de

7 ADI 3540 MC/DF – Distrito Federal - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 01/09/2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

8 RE 134297 / SP – São Paulo – Recurso Extraordinário. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 13/06/1995. Órgão Julgador: Primeira Turma.

9 Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 25ª ed.rev.atual até EC 56/07, Malheiros, São Paulo, 2008, p.898

10 Édís Milaré, Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em foco, 5ª ed.reformulada.amplia.atual. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, p. 150

11 Direito Administrativo Brasileiro, 2004, p.498

acesso à toda coletividade e às futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos seus recursos, alcançando assim o direito à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, destacamos a atribuição do Poder Público, determinado no § 1º do artigo 225, de assegurar a efetividade do direito estabelecido no *caput* do artigo. Dentre eles destacamos o previsto no inciso III que dispõe sobre a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e definidos, segundo Edis Milaré, como “espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade biológica existente no território nacional, requerem sua sujeição, pela lei, a um regime de interesse público, através das limitações ou vedação do uso dos recursos ambientais da natureza pelas atividades econômicas”.¹²

A obrigação do Poder Público em garantir o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi considerada como um dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu artigo 2º, inciso I¹³.

Este dever ganhou reforço com a publicação da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamentou os § 1º, incisos I a III e VII do artigo 225 da CF/88, e criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) garantindo assim a proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

12 Direito do Ambiente, 2005, p. 358

13 Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

A instituição do SNUC determinou como as novas unidades de conservação devem ser constituídas, sob que critérios deve ocorrer a criação, gestão e implantação dessas áreas, além de estabelecer que todos os espaços territoriais especialmente protegidos e criados com base em legislações anteriores, conforme veremos a seguir, devem ser reavaliados com o objetivo de definir sua categoria com base na nova regulamentação.

Antes de abordar a questão do SNUC, consideramos interessante discorrer sobre o histórico de criação dos espaços territoriais especialmente protegidos.

3. ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A prática de criar espaços territoriais especialmente protegidos ocorre há muito tempo, porém com objetivos diferentes dos atuais, segundo Miguel Serediuk Milano

“Aparentemente, a idéia de proteção de áreas naturais no mundo ocidental teve seu início na Europa, durante a Idade Média, com o objetivo de proteger recursos da fauna silvestre e seus *habitats* para o exercício de caça pela realeza e aristocracia rural. Até meados do século XIX outras medidas para a proteção de áreas naturais foram tomadas em países europeus, todavia fundamentadas na utilização da natureza por parcela da população, relacionadas com suprimento de madeira, de frutos, de água ou de outros produtos. Foi o advento da Revolução Industrial, contudo, o responsável pelos primeiros movimentos para proteção de áreas naturais que pudessem servir à população como um todo, principalmente pelo crescente número de pessoas trabalhando em fábricas que demandavam espaços para recreação ao ar livre.”¹⁴

14 Unidades de Conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: Antônio Hermann Benajmin (Coord.).Direito Ambiental das área protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação, 2001, p.6

No Brasil, a prática de criação dos espaços territoriais especialmente protegidos não surgiu com o advento do art. 225 da CF de 1988. Ela já ocorria por determinação de leis anteriores que previam a criação de áreas para a proteção de mananciais, do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, tais como: Área de Proteção Ambiental, Área de Preservação Permanente, Reserva Florestal Legal e Unidades de Conservação.

A Área de Proteção Ambiental (APA) foi regulamentada, inicialmente, pela Lei de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, definida em seu Art. 13, inciso I como “áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação em lei estadual ou federal”, e nas palavras do Prof. Edis Milaré “tem por objetivo prevenir a lesão a bens e valores ambientais estratégicos, decorrente dos processos de urbanização, mediante o controle especial dos projetos de parcelamento do solo urbano”.¹⁵

Atualmente, as APAs estão definidas e regulamentadas pelo SNUC, que as definiu em seu artigo 15 como “uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

15 Direito do Ambiente, 2005, p. 359

Já a Área de Preservação Permanente (APP) é conceituada pelo artigo 2º, II do Código Florestal como “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, que teve sua redação incluída pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

A Reserva Florestal Legal é definida no Art. 2º, inciso III do mesmo Código como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” também com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

Assim, surgiram os “espaços territoriais especialmente protegidos”, que também são considerados instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, por força de seu artigo 9º, inciso VI, alterado pela Lei nº 7.804, de 1989¹⁶.

O que nos interessa neste estudo, e será abordado adiante, é o “espaço territorial especialmente protegido” conhecido como Unidade de Conservação e que foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.885 de 18 de julho 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Apesar de já existir este tipo de espaço criado apenas com o estímulo da Lei Federal nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal, Lei Federal nº 6.938/81, que instituiu a

16 Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 7.347/1.985 que regulamentou a Ação Civil Pública, o Decreto-lei Estadual nº 14.916/45 que determinava a reserva de áreas devolutas que apresentassem condições de vegetação significativa, a Lei Estadual nº 6.884/62 que dispõe sobre os parques e florestas estaduais, entre outras.

3.1. Histórico da Criação das Unidades de Conservação

A criação das primeiras Unidades de Conservação (UC), segundo Miguel Serediuk Milano, possuíam o objetivo de conservar o meio ambiente apenas sob o aspecto de manter o local como área silvestre. Atualmente, isto já não ocorre pois os objetivos das áreas protegidas são “a preservação dos recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção do equilíbrio climático e ecológico, preservação de recursos genéticos, e constituição do eixo de estruturação da preservação *in situ* da biodiversidade como um todo”.¹⁷

Para atender aos objetivos das unidades de conservação e a evolução do conhecimento sobre esses locais, foram criadas, pelo SNUC, outras categorias de unidades de conservação, que possuem cada qual objetivos próprios e regras básicas as quais devem ser atendidas tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade.

Nas palavras de Miguel Serediuk Milano foi assim que

“evolui o conceito de sistema de unidades de conservação, sendo este entendido como o conjunto organizado de áreas naturais protegidas na forma de unidades de conservação que, planejado, manejado e

17 Unidades de Conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: Antônio Hermann Benjamin (Coord.). Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação, 2001, p. 9

administrado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação”.¹⁸

Tal conceito acabou acarretando na promulgação da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que instituiu o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC*, definindo em seu artigo 2º o conceito de “Unidades de Conservação”¹⁹.

Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes, “as unidades de conservação são espaços territoriais destinados ao estudo e preservação da fauna e da flora, com diversas modalidades que possuem características e finalidades distintas”, ressalta ainda que “o estabelecimento de unidades de conservação foi o primeiro passo concreto em direção à preservação ambiental”.²⁰

Dentre as diversas categorias de espaços territoriais especialmente protegidos, os Parques constituem a mais antiga e popular modalidade de unidade de conservação. Segundo MILARÉ²¹, que também ensina que o primeiro Parque a ser criado, o de *Yellowstone*, foi nos Estados Unidos em 1872, que serviu de inspiração para a criação da primeira área protegida no Brasil em 1876 quando o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois parques nacionais, sendo um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal.²²

18 Idem 13, p. 9

19 Art. 2º Para os fins previstos nesta 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”

20 Direito Ambiental, 2006, p. 559

21 Direito do Ambiente, 2005, p. 374

22 PÁDUA, M.T.J. **Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos?** In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais... Vol. 1. Curitiba: IAP, UNILIVRE, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997. p. 214-236.

Segundo DRUMMOND, desde a criação de *Yellowstone*, o conceito de parque nacional se desdobrou em diferentes vertentes. Os critérios para escolha de áreas a serem protegidas deixaram de ser meramente “espetaculares”, e passaram a considerar fatores como a representatividade ecossistêmica, proteção à fauna, à flora, aos recursos hídricos, à diversidade biológica, incorporando ainda alguns aspectos sociais.

Com o aumento da necessidade e dos motivos para a criação de espaços protegidos, surgiram outros tipos de UC, além dos parques, como: reservas da biosfera, estações ecológicas, reservas biológicas, dentre outros.²³

De modo geral, pode-se dizer que os parques nacionais nasceram de bases preservacionistas que, partindo do contexto da expansão urbana e industrial, propuseram espaços públicos isolados para a conservação ambiental, em locais de grande beleza cênica, onde as pessoas que viviam na cidade pudessem apreciar e desfrutar de uma natureza selvagem, em seu estado puro.²⁴

No âmbito federal, o Decreto nº 1.713 em 14 de junho de 1937 criou a primeira unidade de conservação, o Parque Nacional de Itatiaia, localizado no Estado do Rio de Janeiro que se pautou, principalmente, no estímulo à pesquisa científica e ao desenvolvimento turístico²⁵. Já no Estado de São Paulo, o primeiro Parque Estadual criado foi o de Campos do Jordão em 1941, visando a conservação das florestas ali existentes e a recuperação de outras as quais compõem a serra da Mantiqueira.

²³ Drummond, J.A. ,1997

²⁴ ZIMMERMANN, A., RODRIGUES, C. e ANDRADE, J. **Visitação em parques nacionais: oportunidade para participar, vivenciar e conservar**. In: I Seminário Áreas Protegidas e Inclusão Social. Anais... Rio de Janeiro: 2005.

²⁵ MILANO, 2000

4. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC.

O parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII do artigo 225 da CF de 1988 foi regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 regulamentou parcialmente a Lei de Criação do SNUC, uma vez que abordou apenas os assuntos relacionados a criação, gestão e exploração das unidades de conservação, bem como os assuntos relativos as populações tradicionais, gestão da reserva da biosfera e recategorização das unidades de conservação criadas antes da edição da nova legislação.

O artigo 2º do SNUC, como já dito, conceituou a expressão “Unidades de Conservação” (UC) e, a partir deste momento o legislador criou duas categorias de UC, que devem ser observadas pelo Poder Público federal, estadual e municipal quando da criação de novos espaços territoriais especialmente protegidos, com o intuito de atender a todos os objetivos impostos pelo artigo 225 da CF/88 e pela Lei 9.985/2000.

Essas categorias são as de Unidade de Conservação de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, as quais, posteriormente, foram subdivididas em outras subcategorias com o intuito de facilitar a administração, fiscalização e o usos destinados à essas áreas.

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo principal a *preservação da natureza*, sendo autorizado apenas o *uso indireto* dos recursos naturais, conforme determinado no parágrafo 1º do artigo 7º da Lei 9.985/2000, e foi dividida em cinco subcategorias: Estação

Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

As *Unidades de Uso Sustentável* tem como objetivo “compatibilizar a *conservação da natureza* com o *uso sustentável* de parcela de seus recursos naturais”, nos termos do artigo 7º, parágrafo 2º da mesma lei, e também foi dividida em sete subcategorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Florestal Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Nacional.

As características das unidades de conservação estabelecidas pelo SNUC encontram-se sistematizadas no Apêndice I, identificando os seus objetivos, usos e atividades permitidas e a dominialidade de seu território.

Para uma melhor compreensão da definição das duas categorias de unidades de conservação, vale lembrar o conceito de “uso indireto” e “uso sustentável” definidos nos incisos IX e XI do artigo 2º, respectivamente, como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”, e “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 viável”.

A partir da definição das duas categorias de unidades de conservação, torna-se importante lembrar a definição, dada por Paulo de Bessa Antunes, de **conservação** da natureza como:

“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 geral”.²⁶

Já o conceito de **preservação** foi dado pelo mesmo autor como: “o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, *habitats* e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.²⁷

Além da definição das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, a Lei Federal nº 9.885/00 definiu também os objetivos e as diretrizes do SNUC, a estrutura necessária para a criação, implantação e gestão das UC, as atividades que não são permitidas, como a introdução de espécies autóctones, qualquer tipo de alteração ou atividade em desacordo com os seus objetivos, o seu plano de manejo, e nos casos em que este não tiver sido elaborado, as atividades e obras dentro das unidades de conservação devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger.

A legislação que instituiu o SNUC também tratou da compensação ambiental em seu artigo 36²⁸, determinando que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de

²⁶ Direito Ambiental, 2006, p.562

²⁷ Idem 15

²⁸ 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.

significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação de proteção integral. Este tema será tratado mais adiante.

A Lei de criação do SNUC foi regulamentada pelo Decreto 4.340/02, que não esgotou os artigos da Lei 9.985/00, porém tratou de vários temas, a saber: criação das unidades de conservação e dos mosaicos de unidades de conservação, plano de manejo, da compensação por significativo impacto ambiental, conselhos consultivos das unidades, a gestão compartilhada destas unidades com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, autorização para exploração de bens e serviços, reassentamento de populações tradicionais, recategorização das unidades de conservação criadas antes do SNUC e sobre a reserva da biosfera.

O legislador regulamentou a forma de aplicação de gastos da compensação ambiental, no Decreto Federal 4.340/02, determinando que os empreendedores devem apoiar a implantação e manutenção de Unidades de Conservação, obedecendo uma ordem obrigatório de gastos, que indica a regularização fundiária e demarcação das terras como prioridade.

Essa determinação legal aliada a dificuldade do Poder Público em desapropriar todas as áreas inseridas nas unidades de conservação de domínio público que nos leva a estudar a possibilidade da compensação da Reserva Florestal Legal de propriedades rurais em unidades de conservação, por meio da aquisição, por particular, de áreas ainda não desapropriadas no

§ 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.

interior das UC, e posterior doação ao Poder Público, como forma de compensar a Reserva Florestal Legal.

Para tal estudo, torna-se necessário discorrer sobre as Unidades de Conservação do Estado de São Paulo, o seu sistema de gestão e sua situação fundiária, como veremos a seguir.

4.1. As Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

No Estado de São Paulo, existem as unidades de conservação criadas atendendo aos objetivos estabelecidos no SNUC, e também aquelas que foram criadas, antes do SNUC, com fundamento na legislação estadual e de acordo com as características específicas de cada área protegida.

O Governo Paulista criou em 29 de dezembro de 2006 o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR, por meio do Decreto nº 51.453 alterado pelo Decreto nº 54.079, de 04 de março de 2009, considerando a necessidade de conservar, ampliar e melhorar a gestão das florestas públicas e áreas protegidas, bem como melhorar a pesquisa científica no Estado, em especial aquela voltada para a conservação da biodiversidade.

O SIEFLOR abrange as unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável administradas pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (FF), órgão da administração indireta vinculada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que tem como objetivo a conservação, manejo e ampliação das florestas de produção e de preservação permanente do patrimônio do Estado, e pelo Instituto Florestal (IF), órgão da administração direta também vinculado a Secretaria do Meio Ambiente. Este

último tem como objetivo a realização de pesquisas sobre espécies florestais; desenvolvimento de técnicas silviculturais para as regiões do Estado de São Paulo; propor e executar medidas de conservação e exploração racional e econômica de florestas; realizar investigações sobre a biologia da fauna silvestre; divulgar conhecimentos científicos, experiência técnica e os resultados dos trabalhos realizados pelo Instituto ²⁹.

Dentre as 196 Unidades de Conservação administradas por diversos órgãos vinculados à Secretaria do Meio Ambiente, 145 estão sob a gestão do SIEFLOR sendo 51 de proteção integral, 64 de uso sustentável, 3 consideradas como “outras áreas naturais especialmente protegidas” criadas com base na legislação estadual anterior ao SNUC, e 27 unidades de produção, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 01. Relação das Unidades de Conservação sob gestão do SIEFLOR³⁰

Categorias de Unidades de Conservação	SIEFLOR				TOTAL	
	FF		IF			
PROTEÇÃO INTEGRAL ¹	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)
Estações Ecológicas	16	115.399,64	8	10.002,52	24	125.402,16
Parques Estaduais	26	735.682,28	1	174,00	27	735.856,28
<i>Total</i>	42	851.081,92	9	10.176,52	51	861.258,44
USO SUSTENTÁVEL ¹	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)
Area de Proteção Ambiental	30	3.616.217,14	0	-	30	3.616.217,14
Area de Relevante Interesse Ecologico	3	18.590,21	0	-	3	18.590,21
Florestas Estaduais	1	2.230,53	12	17.784,81	13	20.015,34
Reserva Extrativista	2	2.790,46	0	-	2	2.790,46
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	5	12.665,06	0	-	5	12.665,06
Reserva Particular do Patrimônio Natural	11	3.604,62	0	-	11	3.604,62

²⁹ <http://www.iflorestsp.br/nossa.htm>, acessado em 07/12/2009

³⁰ Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. As experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, São Paulo, IMESP, 2009, 14.

<i>Total</i>	<i>52</i>	<i>3.656.098,02</i>	<i>12</i>	<i>17.784,81</i>	<i>64</i>	<i>3.673.882,83</i>
OUTRAS Áreas Naturais Especialmente Protegidas ²	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)
Reservas Estaduais	1	48,40	0	-	1	48,40
Parques Ecológicos	2	458,00	0	-	2	458,00
<i>Total</i>	<i>3</i>	<i>506,40</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>506,40</i>
UNIDADES DE PRODUÇÃO²	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)	Qtde Ucs	Área Aprox. (ha)
Estações Experimentais	0	-	19	29.700,04	19	29.700,04
Hortos Florestais	0	-	6	922,02	6	922,02
Viveiros Florestais	0	-	2	19,92	2	19,92
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>27</i>	<i>30.641,98</i>	<i>27</i>	<i>30.641,98</i>

TOTAL GERAL SIEFLOR	97	-	48	-	145	-
----------------------------	-----------	----------	-----------	----------	------------	----------

1 - Categorias definidas pelo SNUC; 2 - Categorias não definidas pelo SNUC

Como dito anteriormente, o SIEFLOR é composto pela Fundação Florestal e Instituto Florestal, que possuem, entre suas atribuições, a gestão administrativa das Unidades de Conservação, que inclui entre suas atividades a de fiscalização. Esta última de difícil execução, tendo em vista a grande área territorial, a escassez de recursos humanos e a grande presença de terceiros no interior das unidades, principalmente naquelas administradas pela Fundação Florestal, como comunidades de moradores tradicionais, posseiros e proprietários, que em alguns casos não sabem que estão dentro das UC, por falta de informação quando adquiriram as áreas ou por má-fé pleiteando indenizações altas do Estado para saírem da área.

Ressalta-se que, as comunidades tradicionais reconhecidas oficialmente e que possuem seu território sobreposto a área de abrangência de alguma UC, que não permita a sua permanência, tem seu direito de permanecer no território original da comunidade garantido

pelo artigo 42³¹ do SNUC, mantendo seu modo de subsistência até que o Poder Público realoque essas populações tradicionais e indenize ou compense as benfeitorias realizadas por eles.

Exemplo da situação apresentada acima, é o caso do Parque Estadual do Jurupará que foi criado a partir da Reserva Florestal do 2º perímetro de São Roque. Tal parque é composto por terras julgadas devolutas em 1959 na Ação Discriminatória movida pela Fazenda do Estado de São Paulo, com a transcrição no registro de imóveis efetivada em 1960. De acordo com os levantamentos realizados na área, a maioria das residências foram ocupadas ou construídas por turistas, no ano em que foi julgada a ação discriminatória.

Por existirem situações semelhantes a do Parque Estadual do Jurupará, outra importante atividade dos órgãos do SIEFLOR é a de concretizar, junto a Procuradoria Geral do Estado, a regularização fundiária das unidades de conservação sob sua administração. Para tanto devem realizar: i) o levantamento, caracterização e delimitação das áreas de domínio particular e público inseridas nas unidades, ii) a identificação da população residente nas áreas protegidas - composta por moradores tradicionais e veranistas, muitos destes estrangeiros, e iii) a desapropriação das terras privadas, visando a completa regularização das unidades de conservação do Estado.

31 Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. **(Regulamento)**. § 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. § 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. § 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

De acordo com os dados levantados pelo Dr. Joaquim de Britto Costa Neto³², cerca de 205.159,09 hectares, das unidades de conservação onde a posse e o domínio devem ser públicos já foram regularizados. Número este, que fica muito distante da ideal regularização fundiária dessas áreas, como será demonstrado na Tabela 03.

Ressaltamos que, as áreas das UC apresentadas na Tabela 01 são aproximadas, não sendo possível apresentar os valores totais das áreas naturais protegidas, devido à sobreposição de categorias.

Com relação a dominialidade, as áreas protegidas paulistas podem ser divididas entre aquelas: que obrigatoriamente devem possuir posse e domínio públicos, ocorrendo a desapropriação das áreas particulares inseridas em seus limites; que podem possuir posse e domínio público ou privado em seus limites, desde que não haja incompatibilidade entre a categoria da unidade de conservação e a atividade do proprietário privado; que a posse e domínio são apenas particulares; que o domínio é público, mas a posse pode ser concedida às populações tradicionais reconhecidas ou em processo de reconhecimento realizado pela Fundação Instituto de Terras de São Paulo “José Gomes da Silva” – ITESP, instituição vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de São Paulo.

Tabela 02. Unidades de Conservação e sua dominialidade.

Unidades de Conservação de Proteção Integral			
Categoria	Posse	Domínio	Observações

³² “A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo. Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário.” Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. Joaquim de Britto Costa Neto. São Paulo. 2006

Estações Ecológicas	públicos	públicos	As áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas
Parques			
Reserva Biológica			
Monumento Natural	Pública ou particular	Pública ou particular	<p>Pode ser particular desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.</p> <p>Havendo incompatibilidade a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.</p>
Refugio da Vida Silvestre			
Unidades de Conservação de Uso Sustentável			
Categoria	Posse	Domínio	Observações
Áreas de Proteção Ambiental	pública ou particular	pública ou particular	Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.
Florestas	pública	pública	As áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas
Reservas Extrativistas	pública ou concedida às populações tradicionais	público	As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.
Reservas de Desenvolvimento Sustentável	populações tradicionais	pública	<p>As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.</p> <p>Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.</p>
Área de Relevante Interesse Ecológico	pública ou particular	pública ou particular	Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma área de proteção ambiental.
Reserva do Particular do Patrimônio Natural	particular	particular	Área privada, gravada com perpetuidade, que constará de termo de compromisso assinado com o órgão ambiental, e averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis
Outras Categorias de Áreas Especialmente Protegidas - Não definidas pelo SNUC			
Categoria	Posse	Domínio	Observações

Reservas Estaduais	públicos	públicos	As áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas
Parques Ecológicos	pública	pública	

As dificuldades encontradas pelo Poder Público para regularizar a situação fundiária das unidades de conservação são inúmeras. Entre elas podemos citar: as ações discriminatórias propostas na década de 1.930 e que só recentemente algumas delas estão sendo finalizadas; a falta de recursos financeiros destinados à desapropriação das áreas particulares dentro do prazo de 5 anos da declaração de utilidade pública da área; o grande número de pessoas, com ou sem título, que possuem áreas inseridas nos limites das unidades de conservação; bem como outras dificuldades administrativas, financeiras e políticas.

Especificamente com relação a falta de recursos financeiros para viabilizar a regularização fundiária, o artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00 – SNUC determinou que nos casos de licenciamento de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental, o empreendedor “*é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de proteção integral*”, por meio da compensação ambiental. E o Decreto Federal nº 4.340/02 em seu artigo 33, que regulamentou o artigo 36 referido, estabelecendo a ordem de prioridade em que deverão ser utilizados os recursos de compensação ambiental, apontando como prioridade total a “*regularização fundiária e demarcação das terras*”.

Estes recursos no Estado de São Paulo são utilizados para a execução dos seguintes serviços: levantamento fundiário (elaboração de cadastros de ocupantes, levantamentos de ações de desapropriação e atualização dos andamentos, dentre outros); análise da documentação

imobiliária; avaliação e aquisição de propriedades e benfeitorias; demarcação, sinalização e georreferenciamento; e assistência técnica em ações judiciais.

Além da compensação ambiental, alternativa para a regularização das terras protegidas é a compensação da Reserva Florestal Legal, prevista no artigo 44, III, § 6º do Código Florestal, com redação dada pela Lei Federal 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências³³. Tal dispositivo legal estabelece que o proprietário poderá ser desobrigado de constituir a reserva florestal legal em sua propriedade, se adquirir em unidades de conservação de domínio público e, posteriormente, doar ao Estado, área de tamanho e importância natural que deveria constituir em sua propriedade.

Essa questão, que será tratada mais a frente, também foi regulamentada pelo Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 53.939, de 06 de janeiro de 2009, em seu artigo 8º, que estabeleceu as condições dessa compensação³⁴.

33 Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. § 6º. O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo.

34 Artigo 8º - Para compor o percentual de Reserva Legal por meio da aquisição e doação ao Estado de áreas em Unidades de Conservação de Domínio Público pendentes de regularização fundiária deverão ser observadas as seguintes condições:

I - a área a ser adquirida e doada ao Estado deverá possuir extensão equivalente à da área necessária para compor o percentual de Reserva Legal do imóvel e deverá estar localizada na mesma microbacia hidrográfica onde se localiza o imóvel rural cuja reserva legal será objeto de regularização;

II - na impossibilidade de regularização utilizando área localizada na mesma microbacia hidrográfica, poderão ser aceitas áreas localizadas na mesma bacia hidrográfica, considerando-se no Estado de São Paulo as Bacias Hidrográficas do Paraná e do Atlântico Sudeste;

III - em caso de Unidades de Conservação Estaduais, a composição da Reserva Legal por meio da aquisição e doação de áreas em Unidades de Conservação estará condicionada à aprovação pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal, órgão integrante do Sistema

Antes de comentar sobre a análise da compensação da Reserva Florestal Legal em Unidades de Conservação de domínio público, torna-se necessário abordar o assunto da compensação ambiental de forma genérica.

5. A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Como dito anteriormente, o SNUC, em seu artigo 36, estabeleceu a obrigatoriedade do empreendedor de apoiar a implantação e manutenção das UC de Proteção Integral, quando do licenciamento ambiental do empreendimento que causar significativo impacto ambiental.

Esse apoio à criação e manutenção de UC dar-se-á por meio do depósito em conta específica de um valor determinado pelo órgão licenciador. Este valor será calculado com base no impacto ambiental causado pelo empreendimento, que será dimensionado no EIA-RIMA³⁵. O órgão ambiental tem a incumbência de escolher as unidades de conservação que serão criadas ou as que receberão apoio à sua manutenção. Este órgão também assegurará que as unidades e áreas, de fato afetadas pelos impactos ambientais, recebam os recursos a elas destinados. Ressalta-se que as unidades que não integram o grupo de proteção integral poderão ser beneficiadas desde que o órgão assim o autorize e que a unidade seja afetada especificamente pela atividade licenciada.

Estadual de Florestas - SIEFLOR, da Secretaria do Meio Ambiente, e pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI, da Procuradoria Geral do Estado.

§ 1º - A Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal deverá manter cadastro de propriedades inseridas em áreas consideradas prioritárias para o controle, consolidação e gestão das Unidades de Conservação, conforme indicação dos respectivos Planos de Manejo, para a finalidade de orientar a aquisição e doação das áreas de que trata o "caput".

§ 2º - A Secretaria do Meio Ambiente e a Procuradoria Geral do Estado deverão definir, no prazo de 90 (noventa) dias contado da data da edição deste decreto, prazos e procedimentos para a composição da Reserva Legal por meio da aquisição e doação ao Estado de áreas inseridas em Unidades de Conservação.

Os artigos 31 a 34³⁶ do Decreto Federal nº 4.340/02 alterado pelo Decreto nº 6.848/09 regulamentaram o artigo 36 do SNUC, que determinaram a competência para fixação do

36 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.

Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir: $CA = VR \times GI$, onde: CA = Valor da Compensação Ambiental; VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, 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; e GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%. § 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto. § 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI. § 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação. § 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.

Art. 31-B. Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o art. 31-A. § 1º Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador. § 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior. § 3º O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. § 4º Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e observado o § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000.

Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental; II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos; III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

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. Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades: I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes; III - implantação de programas de educação ambiental; e IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

valor da compensação ambiental que deverá ser investido pelo empreendedor, a sua fórmula de cálculo e a aplicação desses recursos nas unidades de conservação. Na esfera federal o órgão competente será o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e na esfera estadual serão criadas Câmaras de Compensação Ambiental no âmbito dos seus órgãos licenciadores com a finalidade de propor, aplicar e fiscalizar o uso desses recursos³⁷.

Especificamente, o artigo 33 determina que os recursos da compensação ambiental deverão ser aplicados de acordo com a seguinte ordem de prioridade: regularização fundiária e demarcação das terras; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

5.1. A Compensação Ambiental em Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

No Estado de São Paulo, a destinação dos recursos pagos a título de compensação ambiental é realizada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, por meio de sua Câmara

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

³⁷ Artigo 8º da Resolução Conama 371/06: “Art. 8o Os órgãos ambientais licenciadores deverão instituir câmara de compensação ambiental, prevista no art. 32 do Decreto no 4.340, de 2002, com finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação federais, estaduais e municipais, visando ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC envolvendo os sistemas estaduais e municipais de unidades de conservação, se existentes. Parágrafo único. As câmaras de compensação ambiental deverão ouvir os representantes dos demais entes federados, os sistemas de unidades de conservação referidos no *caput* deste artigo, os Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação e os Conselhos das Unidades de Conservação afetadas pelo empreendimento, se existentes.

de Compensação Ambiental, órgão colegiado da Secretaria de Meio Ambiente³⁸. Tal órgão é composto por representantes de órgãos da Secretaria do Meio Ambiente, da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e da Fundação Florestal.

À este colegiado compete: a análise e destinação dos recursos provenientes da compensação ambiental prevista no artigo 36 do SNUC, que deverá, observando a legislação vigente, considerar as propostas realizadas no processo de licenciamento ambiental e as prioridades para a gestão das UC; indicar quais áreas serão beneficiadas pelos recursos; definir os valores e a destinação dos recursos atribuídos a cada uma das unidades.

A utilização dos recursos de compensação ambiental deve atender a ordem de prioridade estabelecida no artigo 33 do Decreto regulamentador do SNUC, a saber: “regularização fundiária e demarcação das terras; elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento”.

Hoje, a Câmara de Compensação Ambiental já destinou aproximadamente 45 (quarenta e cinco) milhões de reais para a regularização fundiária de unidades de conservação administradas pelo SIEFLOR. Valor este que está previsto para a contratação de serviços como, levantamento e cadastro fundiário das unidades, georreferenciamento, demarcação, avaliação imobiliária das propriedades, análise da documentação imobiliária, sinalização, assistência técnica em ações judiciais, entre outras.

38 Decreto Estadual nº 54.653/2009 – artigos 124 e 125

Estas medidas não garantem a completa solução da situação fundiária das unidades, tendo em vista que a execução dos serviços contratados muitas vezes encontra empecilhos como, a dificuldade de acesso às áreas para realizar os levantamentos de campo necessários à correta e adequada regularização fundiária, a dificuldade em contratar os serviços e as divergências jurídicas com relação à aquisição de propriedade e indenização de benfeitorias pelo Estado.

A prioridade dada pelo legislador à questão fundiária das unidades de conservação, somada a grande dificuldade do Poder Público em concretizar a regularização fundiária dessas áreas é o que nos motiva a estudar a possibilidade, dada pelo artigo 44, III, § 6º do Código Florestal, de compensar a reserva florestal legal de propriedade rural em unidades de conservação, por meio da aquisição e posterior doação dessas áreas ao patrimônio público. No entanto, para comentar esse assunto optamos por abordar, primeiro, o tema da Reserva Florestal Legal genericamente.

5.2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4367

A possibilidade de compensar a reserva legal em unidades de conservação dada pelo citado artigo 44, III, § 6º do Código Florestal, com redação dada pela Lei Federal 11.428/2006, esta sendo contestado pela Procuradoria Geral da República (PGR), desde janeiro de 2010. A Procuradoria ajuizou ação, junto ao Supremo Tribunal Federal, pedindo a declaração de inconstitucionalidade deste dispositivo, argumentando que o artigo 44, III, § 6º do Código Florestal contraria o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII e artigo 186, caput, inciso II da Constituição Federal.

A PGR alega que a possibilidade de doação, ao Poder Público de área localizada em unidade de conservação como forma de compensar a obrigatoriedade da Reserva Legal, não traz nenhum benefício ambiental. Pelo contrário, apenas diminui a quantidade de áreas legalmente protegidas, além de considerar que este mecanismo foi criado “tão-somente para tentar resolver a inadmissível incapacidade administrativa de realizar a regularização fundiária das unidades de conservação”³⁹.

A mesma procuradoria entende também que os objetivos ambientais da reserva legal são distintos daqueles previstos para as unidades de conservação, e que todos os objetivos da Reserva Legal possuem importância constitucional, conforme prescrito no artigo 225 da CF.

Já com relação ao artigo 186, inciso II da CF, que determina que a função social de uma propriedade rural será atendida quando, entre outros requisitos, utilizar adequadamente os recursos disponíveis e preservar o meio ambiente. Com base neste dispositivo, a PGR entende que a desoneração da obrigatoriedade de constituir a reserva legal contraria o artigo, representando “uma mitigação inconstitucional da função social da propriedade”⁴⁰.

Em suma, entende que a desoneração perpétua da obrigação de recompor ou restaurar a Reserva Legal desconfigura este espaço territorial especialmente protegido, bem como acarreta o não atendimento da propriedade a sua função social.

No que diz respeito a compensação de reserva legal em unidades de conservação, a PGR tem razão em entender que isso pode acarretar a diminuição de áreas ambientalmente protegidas,

39 ADIN nº 4367

40 ADIN nº 4367

no entanto é necessário levar em conta que para atender aos objetivos das unidades de conservação é, extremamente, importante que o Poder Público possua o domínio completo dessas áreas. Caso contrário, e a gestão da área não será eficaz e poderá gerar a extração ilegal e desordenada de recursos ambientais tão importantes quanto aqueles protegidos pelas reservas legais, deixando a unidade de conservação de atender aos seus objetivos, como a manutenção da biodiversidade, essencial a sadia qualidade de vida humana e animal.

Deve-se levar em conta também que a compensação da reserva legal em UC pode até diminuir as áreas de reserva legal que ainda não foram constituídas, mas garante a proteção e manutenção das unidades de conservação que já protegem a biodiversidade.

Entendemos que, o artigo contestado pela PGR não deve ser declarado inconstitucional pelas razões acima expostas. No entanto se o entendimento do Supremo Tribunal Federal for pela declaração da inconstitucionalidade do dispositivo, entendemos que ao menos seja determinado que a compensação da reserva legal em unidades de conservação seja permitida por um período de 30 anos, como havia estabelecido o Código Florestal antes da alteração do artigo pela Lei Federal 11.428/2006⁴¹, possibilitando assim que as unidades de conservação tenham sua situação fundiária regularizada e os proprietários rurais possam se organizar para recompor ou compensar, em área fora das UC, neste período de 30 anos.

41 Redação do §6º do artigo 44 dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001 e posteriormente alterada pela Lei Federal nº 11.428/2006: § 6º O proprietário rural poderá ser desonerado, pelo período de trinta anos, das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação, ao órgão ambiental competente, de área localizada no interior de Parque Nacional ou Estadual, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva Biológica ou Estação Ecológica pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III deste artigo.

6. A RESERVA FLORESTAL LEGAL

A primeira citação na legislação brasileira do tema “reserva legal” foi feita pelo Código Florestal de 1934 quando determinou que “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente”. O Código Florestal de 1965, estabeleceu as áreas de preservação permanente e determinou que parte do solo fosse mantido como reserva para fins de conservação florestal, o que constituía “mais uma tentativa visando a encontrar uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais que ameaçam transformar vastas áreas do território em verdadeiros desertos”⁴².

Desde sua publicação o Código Florestal vem sofrendo diversas mudanças, com relação a reserva florestal legal. As alterações mais significativas vieram com a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que aumentou a área de reserva florestal legal, na Amazônia Legal, de 50% para 80%, proibiu a conversão de áreas arbóreas em agrícolas nas propriedades rurais com área desmatada, entre outras alterações, na tentativa de alcançar a consciência para o uso adequado das áreas já desmatadas, diminuindo assim o desmatamento.

O conceito de reserva legal, também utilizado como Reserva Florestal Legal (RFL) pela doutrina, foi incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001 no artigo 1º, parágrafo 2º, inciso III do Código Florestal – Lei Federal nº 4.771/1965 como

⁴² Exposição de Motivos 29/65, do Ministro da Agricultura Hugo Leme, que encaminhou o anteprojeto da atual Lei 4.771/1965.

“área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”.

Analisando o conceito dado pelo Código Florestal e o disposto no inciso III do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, pode também ser classificada, a reserva florestal legal, como um espaço territorial especialmente protegido. Neste sentido é o pensamento de Paulo Affonso Leme Machado⁴³, sendo utilizada como estoque vegetal para conservar a biodiversidade e atendendo ao princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁴.

A Reserva Florestal Legal constitui uma limitação administrativa não onerosa de uso da terra, e possui como fundamento o princípio da função sócio-ambiental da propriedade, recaindo sobre toda propriedade e posse, tornando-se obrigatória a sua preservação, constituição, compensação, recomposição a qualquer proprietário ou posseiro da área, por ser considerada uma obrigação *propter rem*, o que não impede o seu uso sustentável condicionado ao atendimento de algumas normas e autorizações dos órgãos ambientais.

O artigo 16⁴⁵ do Código Florestal, com redação dada pela MP nº 2.166-67 de 2001, também versou sobre RFL estabelecendo que, com exceção das áreas de preservação permanente, as

43 Direito Ambiental Brasileiro, 16ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p.759

44 Direito Ambiental Brasileiro, 16ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p.757

45 Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e IV -

florestas e outras formas de vegetação nativa podem ser suprimidas, desde que mantidas uma área a título de Reserva Florestal Legal nos parâmetros do estabelecido nos incisos I a IV do mesmo artigo, a saber: oitenta por cento, para a propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; trinta e cinco por cento, para a propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; vinte por cento, para a propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação

vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. § 1º O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo. § 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. § 3º Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. § 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: I - o plano de bacia hidrográfica; II - o plano diretor municipal; III - o zoneamento ecológico-econômico; IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. § 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. § 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º. § 7º O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6º. § 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. § 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. § 10. Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. § 11. Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos.

nativa localizada nas demais regiões do País; e vinte por cento, para a propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

A área destinada a RFL deve ser aprovada pelo órgão ambiental competente, devendo considerar, para a definição do local, a função social da propriedade, o plano de bacia hidrográfica, o plano diretor municipal, o zoneamento ecológico-econômico, e a proximidade com outros espaços territoriais especialmente protegidos.

Após essa definição do melhor local e o reconhecimento da RFL, caberá ao proprietário averbar a área correspondente na matrícula do imóvel⁴⁶, o que não permitirá a alteração da sua destinação, nem mesmo nos casos de transmissão da propriedade, desmembramento ou retificação da área.

A perpetuidade da RFL limita o uso da propriedade, no entanto a sua vegetação pode ser utilizada sob o regime de manejo florestal sustentável. Podendo ali ser desenvolvida uma atividade alternativa para o uso da área, estando assim a reserva florestal legal a adequada a função social da propriedade, como ensina Paulo Affonso Leme Machado “a reserva florestal legal deve ser adequada à tríplice função da propriedade: econômica, social e ambiental”⁴⁷.

O artigo 44, inciso III, parágrafo 6^o⁴⁸ do Código Florestal, com redação dada pela Lei Federal 11.428/2006, criou a possibilidade do proprietário ou possuidor de imóvel rural, que tenha

⁴⁶ Lei Federal 6.015 de 31/12/1973, artigo 217

⁴⁷ Direito Ambiental Brasileiro, 16ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 757

⁴⁸ Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001); II - conduzir a regeneração natural da

área para averbação inferior ao percentual estipulado nos incisos do artigo 16, de compensar a área de reserva florestal legal que deveria possuir em sua propriedade ou posse por outra área em importância ecológica e tamanho localizada na mesma microbacia da sua propriedade, podendo inclusive, nos termos do parágrafo 6º⁴⁹, ser desonerado desta obrigação se adquirir, e posteriormente doar ao patrimônio público, área inserida nas unidades de conservação de domínio público pendentes de regularização fundiária.

No Estado de São Paulo, os órgãos responsáveis pela localização e aprovação da área destinada a RFL são a CETESB, quando se tratar de reserva florestal legal instituída no próprio imóvel rural vinculado ou não ao licenciamento ambiental, e a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais – CBRN da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, quando se tratar de reserva florestal legal instituída no próprio imóvel rural não vinculada ao licenciamento ambiental ou quando houver necessidade de compensação parcial ou total da reserva em outro imóvel rural. Quando se tratar de compensação de reserva florestal legal em unidades de conservação, haverá manifestação da CBRN e da Fundação Florestal.

reserva legal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001); III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 1º Na recomposição de que trata o inciso I, o órgão ambiental estadual competente deve apoiar tecnicamente a pequena propriedade ou posse rural familiar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 2º A recomposição de que trata o inciso I pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo CONAMA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 3º A regeneração de que trata o inciso II será autorizada, pelo órgão ambiental estadual competente, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 4º Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma micro-bacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 5º A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). § 6º O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006)

49 Tramita desde 08 de janeiro de 2010 a Ação Direta de inconstitucionalidade nº 4367, pedindo a declaração da inconstitucionalidade do parágrafo 6º do artigo 44 do Código Florestal

As solicitações de instituição de RFL deverão ser feitas ao órgão ambiental, que deverá realizar uma vistoria no local para verificar a existência de vegetação na área proposta e aprovar ou não a localização da reserva florestal legal, mediante a apresentação de diversos documentos, tais como: prova dominial da propriedade, cópia dos documentos pessoais, roteiro de acesso ao imóvel, planta planialtimétrica com a demarcação da área protegida que irá compor a reserva florestal legal, laudo de caracterização da vegetação, o georreferenciamento da área, entre outros.

Após a aprovação da área da reserva florestal legal pelo órgão ambiental, o proprietário deverá assinar um termo de compromisso de averbação e de manutenção da reserva florestal legal e providenciar a averbação no registro de imóveis.

Esta última etapa é a que garante o atendimento da obrigação estipulada em lei, e principalmente alcança os objetivos da reserva florestal legal. Porém a maioria dos proprietários não providencia o registro junto ao cartório de imóveis, achando que apenas com a aprovação pelo órgão ambiental e a assinatura do termo de compromisso já cumpriram a sua obrigação. Já o procedimento para compensação de reserva florestal legal em unidades de conservação também obedecerá as etapas acima descritas, no entanto ainda carece de maior definição pelos órgãos ambientais do Estado de São Paulo.

Com base na possibilidade criada pelo legislador no parágrafo 6º do artigo 44 do Código Florestal, e após revisão de pontos importantes da legislação, o presente estudo pretende abordar o tema da Compensação Ambiental da Reserva Florestal Legal por aquisição, e posterior doação, de áreas ainda não desapropriadas pelo Poder Público como forma de

efetivar a regularização fundiária das Unidades de Conservação de domínio público do Estado de São Paulo.

7. A COMPENSAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como já demonstrado, uma das maiores dificuldades dos órgãos gestores das unidades de conservação, não só do Estado de São Paulo, mas de todo o Brasil, é a falta de recursos financeiros para a gestão das unidades e para a completa regularização fundiária dessas áreas, essencial para a adequada gestão e fiscalização.

A compensação da reserva florestal legal aparece como uma possibilidade para solucionar estas questões. Considerando os dois pontos principais, tanto pelo aspecto financeiro, que deixa de depender exclusivamente do orçamento público para adquirir as áreas inseridas nas unidades de conservação, quanto pelo aspecto burocrático, por não precisar passar por todo o processo administrativo e judicial das desapropriações que não raramente, levam anos para chegar ao seu término.

Atualmente, são poucas as propriedades que possuem a Reserva Florestal Legal averbada, muitas dessas áreas tiveram sua vegetação suprimidas ilegalmente, outras não possuem por conta da histórica exploração de determinadas áreas. Este fato não as exime de cumprir a legislação e providenciar a constituição ou compensação da reserva florestal legal.

Considerando o fato de que a obrigatoriedade de manter a reserva florestal legal não esta sendo considerada pelos proprietários rurais, e o seu importante papel para a conservação da biodiversidade, que o legislador optou por manter as áreas naturais que ainda estão “em pé”, utilizando a Compensação da Reserva Florestal legal, assegurando que no mínimo o ambiente protegido pelas unidades de conservação já criadas seja mantido para as presente e futuras gerações, garantindo minimamente um ambiente ecologicamente equilibrado.

A compensação prevista no artigo 44, inciso III e parágrafo 6º⁵⁰ do Código Florestal estabelece que o gravame desta compensação não seja provisório, ficando o proprietário rural que doar área inserida em unidade de conservação, pendente de regularização fundiária, desonerado das obrigações previstas no caput do artigo 44.

Foi nesta linha que o governo paulista, em 2009, editou o Decreto nº 53.393 que dispôs sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da Reserva Forestal Legal dos imóveis rurais do Estado, estabelecendo, em seu artigo 8º⁵¹, a

50 A redação do parágrafo 6º do artigo 44 do Código Florestal foi dada pela Lei Federal nº 11.428/06.

51 Artigo 8º - Para compor o percentual de Reserva Legal por meio da aquisição e doação ao Estado de áreas em Unidades de Conservação de Domínio Público pendentes de regularização fundiária deverão ser observadas as seguintes condições:

I - a área a ser adquirida e doada ao Estado deverá possuir extensão equivalente à da área necessária para compor o percentual de Reserva Legal do imóvel e deverá estar localizada na mesma microbacia hidrográfica onde se localiza o imóvel rural cuja reserva legal será objeto de regularização;

II - na impossibilidade de regularização utilizando área localizada na mesma microbacia hidrográfica, poderão ser aceitas áreas localizadas na mesma bacia hidrográfica, considerando-se no Estado de São Paulo as Bacias Hidrográficas do Paraná e do Atlântico Sudeste;

III - em caso de Unidades de Conservação Estaduais, a composição da Reserva Legal por meio da aquisição e doação de áreas em Unidades de Conservação estará condicionada à aprovação pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal, órgão integrante do Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR, da Secretaria do Meio Ambiente, e pela Procuradoria do Patrimônio Imobiliário - PPI, da Procuradoria Geral do Estado.

§ 1º - A Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal deverá manter cadastro de propriedades inseridas em áreas consideradas prioritárias para o controle, consolidação e gestão das Unidades de Conservação, conforme indicação dos respectivos Planos de Manejo, para a finalidade de orientar a aquisição e doação das áreas de que trata o "caput".

possibilidade de compensar a RFL por meio da aquisição e doação ao Estado de imóveis inseridos em unidades de conservação de domínio público, pendentes de regularização fundiária.

Com essas posições legislativas, a compensação da reserva florestal legal em unidades de conservação e a regularização fundiária dessas áreas ficam mais próximas de serem realizadas, facilitando a sua gestão, fiscalização e cumprimento de seus objetivos. Assim, a situação legislativa que antes constituía um dos maiores problemas para os gestores de UCs tornar-se-ia uma esperança na sua solução.

A viabilidade deste tipo de compensação depende do atendimento de algumas condições. A área onde será compensada a reserva florestal legal deve ser equivalente em extensão e importância ecossistêmica àquela que deveria ser averbada, deve compor o percentual necessário da reserva florestal legal e, principalmente, deve obter a aprovação da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo – Fundação Florestal e do Departamento de Proteção da Biodiversidade, da Secretaria do Meio Ambiente.

Outro critério é o da localização das áreas que serão compensadas. A regra geral diz que devem estar na mesma microbacia, e quando não houver outra possibilidade, na mesma bacia hidrográfica, utilizando-se ainda o critério de maior proximidade entre a área a ser compensada e a unidade de conservação, mantendo assim a representatividade dos ecossistemas que estão sendo protegidos por essa compensação.

§ 2º - A Secretaria do Meio Ambiente e a Procuradoria Geral do Estado deverão definir, no prazo de 90 (noventa) dias contado da data da edição deste decreto, prazos e procedimentos para a composição da Reserva Legal por meio da aquisição e doação ao Estado de áreas inseridas em Unidades de Conservação. [grifos nossos]

Lembramos que, no Estado de São Paulo são consideradas as bacias hidrográficas do Atlântico Sudeste e do Paraná para efeitos de Compensação de Reserva Florestal Legal em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

A Compensação da Reserva Florestal Legal através da aquisição e doação de áreas inseridas em UC, no Estado de São Paulo, é uma alternativa que ainda está dando seus primeiros passos, uma vez que foi regulamentado recentemente e os órgãos públicos responsáveis ainda não estão adaptados a essa nova possibilidade.

Das Unidades de Conservação Paulistas apenas 21 estão com a situação fundiária regularizadas, conforme demonstrado na Tabela 03. No entanto, resta ainda um universo de no mínimo 124 unidades de conservação que precisam de regularização fundiária, sendo no mínimo 34 de proteção integral, conforme demonstrado parcialmente na Tabela 04.

Tabela 03. Relação das Unidades de Conservação sob gestão da Fundação Florestal já regularizadas.⁵²

Unidades de proteção integral já regularizadas, domínio da Fazenda do Estado de São Paulo	Áreas de Domínio Público Governo do Estado de São Paulo				
	Área total da unidade (ha)	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%
Parque Estadual Carlos Botelho	37.644,36	29.041,00	77	8.603,00	23
Estação Ecológica de Xitué	3.095,17	3.095,17	100	0	-
Estação Ecológica de Bananal	884,00	884,00	100	0	-
Estação Ecológica dos Chauás	2.699,60	2.699,60	100	0	-
Parque Estadual do Jaraguá	492,68	0	-	492,68	100
Parque Estadual do Juquery	1.955,51	0	-	1.955,51	100

52 “A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo. Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário.” Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. Joaquim de Britto Costa Neto. São Paulo. 2006

Parque Estadual Campos do Jordão	8.385,89	0	-	8.385,89	100
P. E. Mananciais de Campos do Jordão	502,96	0	-	502,96	100
Parque Estadual Alberto Lofgren	174,00	0	-	174,00	100
Parque Estadual Ilha Anchieta	828,08	828,08	100	0	-
Parque Estadual Intervalos	41.704,27	0	-	41.704,27	100
Parque Estadual da Cantareira	7.900,00	0	-	7.900,00	100
Parque Estadual de Porto Ferreira	611,00	0	-	611,00	100
Parque Estadual do Aguapeí	9.043,97	0	-	9.043,97	100
Parque Estadual Furnas do Bom Jesus	2.069,06	0	-	2.069,06	100
Parque Estadual Ilha do Cardoso	22.500,00	22.500,00	100	0	-
Parque Estadual Morro do Diabo	33.845,33	33.845,33	100	0	-
Reserva Biológica de Paranapiacaba	336,00	250,00	75	86,00	25
Reserva Biológica de Mogi Guaçu	470,00	470,00	100	0	-
Reserva Estadual do Morro Grande	10.700,00	0	-	10.700,00	100
Unidades Públicas do interior	19.317,21	0	-	19.317,21	100
TOTAIS	205.159,09	93.613,18	46	111.545,55	54

Tabela 04. Relação das unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal em processo de regularização fundiária.⁵³

Unidades de proteção integral sob conflitos de documentação imobiliária	Área total da unidade (ha)	Áreas de domínio público consolidado ou em fase adiantada de regularização						Área total a regularizar	%
		Domínio público (ha)	%	Origem em terras devolutas	%	Origem em desapropriações	%		
Parque Estadual do Alto Ribeira - PETAR	35.772	6.141		5.000		1.141		29.631	80
Parque Estadual de Ilhabela ¹	27.025	0		0		0		27.025	100
Parque Estadual de Jacupiranga	150.000	0		0		0		150.000	100
Parque Estadual da Serra do Mar ²	315.390	79.795	16	27.348		52.447		235.595	67

⁵³ Idem 51

Estação Ecológica Jureia-Itatins	79.270	16.865	21	8.036		8.829		62.405	79
Parque Estadual do Jurupará	26.250	2.350	9	0		2.350		23.900	91
Parque Estadual Xixová-Japuí	901	721	80	721		0		180	20
TOTAL	634.608	105.872		41.105		64.767		528.736	79

¹ A área total do Parque Estadual da Ilhabela foi classificada como pública a regularizar em resultado da solicitação da cessão das terras à União, pelo Governo do Estado

² Da área total (105.001 há) de domínio público do Parque Estadual da Serra do Mar, apresentada no anexo 3, foi excluída a área estimada em 25.208 há, onde o Estado não tem controle, ou estão sob risco em resultado de conflitos de posse, ou de conflitos de documentação imobiliária.

O Decreto Estadual determina que os órgãos públicos estabeleçam os procedimentos para a compensação da Reserva Florestal Legal em Unidades de Conservação e mantenham um banco de dados com o cadastro de propriedades inseridas em áreas consideradas prioritárias para o controle, consolidação e gestão das Unidades de Conservação estaduais, conforme indicação dos planos de manejo dessas unidades.

O Estado de São Paulo possui 196 unidades de conservação, destas 51 pertencem a categoria de proteção integral, mas é a minoria que possui o plano de manejo elaborado, aprovado e em funcionamento. Com isso, a definição das áreas prioritárias com base nos planos de manejo fica restrita, restando ao poder público a alternativa de solicitar que os proprietários de áreas dentro das unidades, manifestem o interesse e autorizem o poder público a manter o cadastro, e divulgar as informações das áreas e dos proprietários para aqueles que possuam interesse em utilizar o recurso da compensação de reserva florestal legal para se regularizarem.

A Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais – CBRN da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo apresentou dados sobre as áreas rurais, verdes e de reserva

florestal legal paulistas. O Estado de São Paulo possui uma área rural total de 20.395.499 hectares (ha)⁵⁴, dos quais 4.079.099,80 ha devem ser averbados como reserva florestal legal, porém apenas 398.108 ha⁵⁵, aproximadamente, já possuem a averbação aprovada pela CBRN. Segundo esses dados, o Estado de São Paulo ainda possui uma área de 2.214.201 ha, aproximadamente, de vegetação remanescente, e uma área preservada por unidades de conservação de 1.243.100 ha aproximadamente, que podem ser utilizadas para a compensação de reserva florestal legal.

Um outro entrave na execução dessas ações referem –se a definição desses procedimentos. Em São Paulo não há procedimentos definidos com relação a compensação de reserva florestal legal em unidades de conservação, por este motivo são poucos ou quase nenhum os pedidos nesse sentido.

Entendemos que os principais e primeiros procedimentos que podem ser adotados pelos administradores públicos para a concretização da compensação de RFL, são: i) o chamamento dos interessados em compor o cadastro de proprietários de áreas localizadas no interior das unidades de conservação de proteção integral, com a autorização de divulgação das informações respectivos àqueles que têm interesse em adquirir a área e posteriormente doar ao Estado; ii) exigir que o proprietário dessas áreas comprovem que são os legítimos proprietários, excluindo-se da utilização desses procedimentos os posseiros, a não ser que consigam comprovar o domínio sobre a área; iii) exigir que a área a ser doada esteja georreferenciada de acordo com a Lei Federal nº 10.267/01, garantindo assim que a área

54 CATI, 2008

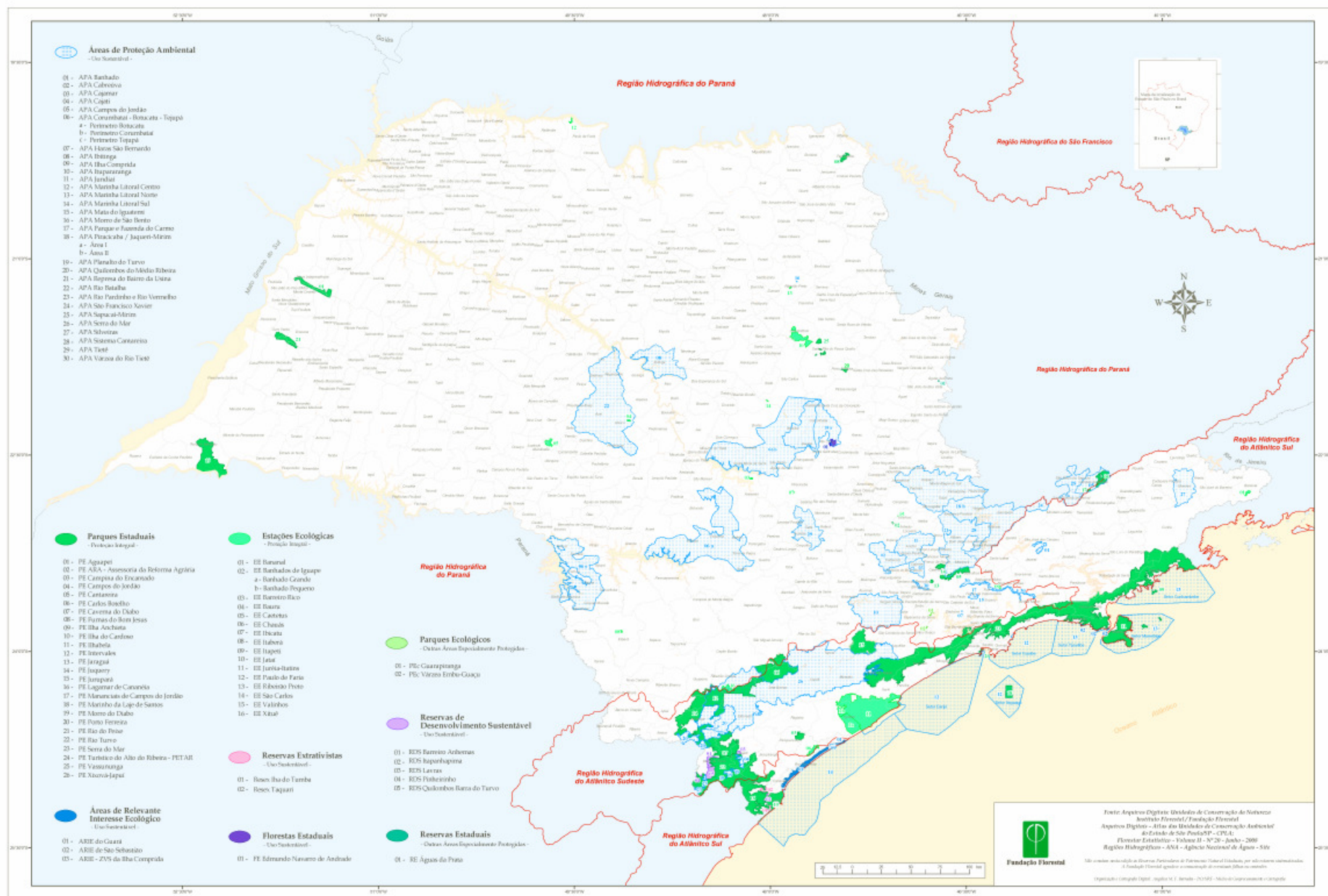
55 Dados apresentado pela CBRN/SMA no I Encontro Paulista de Biodiversidade realizado em novembro de 2009.

doada corresponda ao percentual necessário para constituir a reserva florestal legal compensada.

Especificamente no Estado de São Paulo, a aplicação da Compensação da Reserva Florestal Legal em UC terá pouca utilização, tendo em vista que a maioria das áreas que precisam compor a reserva florestal legal está localizada na Bacia do Paraná, e quase a totalidade das unidades de conservação de proteção integral que ainda não estão com a regularização fundiária completa, estão localizadas na Bacia do Atlântico Sudeste, conforme demonstrado no mapa abaixo. A existência do impedimento legal de que é permitido apenas compensar na mesma bacia hidrográfica, a aplicação desta alternativa no Estado de São Paulo será de difícil utilização.

Mapa 01. Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS SOB GESTÃO DA FUNDAÇÃO FLORESTAL



8. CONCLUSÃO

A análise da doutrina, legislação vigente e dos dados obtidos junto aos órgãos estaduais do meio ambiente, nos leva a concluir que a Compensação de Reserva Florestal Legal em Unidades de Conservação é uma alternativa que beneficia a sociedade, ao atender o determinado na legislação, permitir que os proprietários rurais continuem desenvolvendo suas atividades e que o poder público adquira o domínio completo do território de suas unidades de conservação.

A compensação da RFL possibilita o atendimento à legislação ao permitir que os proprietários possam averbar uma área de reserva legal fora dos limites do seu imóvel, mas garantindo que a RFL seja constituída e atenda aos seus objetivos, quais sejam: uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas, ou seja, a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os interesses dos proprietários rurais também ficam resguardados, uma vez que podem manter a produção agrícola ou pecuária em seu imóvel, sem a necessidade de reduzir a área utilizada. Desde que se comprometa a não suprimir a vegetação remanescente em sua área, comprometendo-se a conservá-la e protegê-la.

Ressaltamos que a recuperação florestal é importante, e o seu processo é demorado. Assim, a possibilidade de compensar a RFL por áreas que já passam por um processo de recuperação e,

também, possuem uma proteção, tornar-se mais interessante do ponto de vista ambiental e econômico, tanto para o particular quanto para o Poder Público.

Essa compensação permitirá que as áreas já conservadas sejam melhor protegidas, e exerçam seu papel na sociedade com maior eficiência, uma vez que a compensação de RFL em unidades de conservação auxiliará na solução da situação fundiária dessas áreas. Com isso, haverá uma melhora significativa na fiscalização, gestão e principalmente na utilização de seus recursos naturais pelos cidadãos, como uma forma de entretenimento, educação ambiental e pesquisas científicas, atendendo assim a determinação constitucional de garantir, pelo poder público e pela coletividade, um meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

A utilização desse instrumento para a regularização fundiária também tem seu cunho social, pois acelerará a saída dos proprietários de áreas inseridas nas unidades de conservação. Esses proprietários negociarão direto com outros particulares interessados em utilizar essa alternativa de compensação, ao adquirir e doar a área ao Estado. Desta forma, evitar-se-iam as demoradas ações de desapropriações movidas pelo poder público para o pagamento das respectivas indenizações.

Com relação à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4367⁵⁶, relembramos o nosso entendimento de que caso o artigo 44, III, § 6º do Código Florestal seja julgado inconstitucional, que ao menos a compensação da reserva legal em unidades de conservação possa ser permitida por um período de trinta anos,

56 A ADIN 4367 até a conclusão deste trabalho não havia sido julgada pelo STF.

como era estabelecido no Código Florestal antes da alteração do artigo feita pela Lei Federal 11.428/2006⁵⁷.

Caso o STF opte pelo entendimento de que o artigo é inconstitucional, e que o dispositivo legal volte a vigorar na forma prevista antes da modificação feita pela Lei 11.428/06, as unidades de conservação, ainda poderão ter sua situação fundiária regularizada e os proprietários rurais possam se organizar, em especial na questão financeira e de produtividade, para recompor ou compensar, em área fora das UC, no período de trinta anos. No entanto, caso o entendimento seja pela inconstitucionalidade absoluta do artigo, a compensação da reserva legal em unidades de conservação será prejudicada, colocando em risco as áreas protegidas já existentes e dificultando a criação de novas, inclusive sob a figura da reserva legal.

No Estado de São Paulo, o legislador ao estabelecer que a compensação da RFL em unidades de conservação deve considerar as bacias hidrográficas do Paraná e do Atlântico Sudeste limitou a aplicação desta alternativa no Estado, uma vez que a maioria das áreas que precisam averbar a RFL estão localizadas na bacia do Paraná e a maioria das unidades de conservação de domínio público estão na bacia do Atlântico Sudeste.

Com base nos dados apresentados, o Estado de São Paulo possui 4.079.099,80 ha de área rural que devem ser averbados como reserva legal, e aproximadamente 1.243.100 ha de unidades de conservação, que podem ter sua situação fundiária regularizada por meio da compensação

57 Redação do §6º do artigo 44 dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001 e posteriormente alterada pela Lei Federal nº 11.428/2006: § 6º O proprietário rural poderá ser desonerado, pelo período de trinta anos, das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação, ao órgão ambiental competente, de área localizada no interior de Parque Nacional ou Estadual, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva Biológica ou Estação Ecológica pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III deste artigo.

da reserva legal. Mesmo, utilizando as áreas das unidades de conservação para compensação de RFL ainda restam 2.835.999,80 ha para serem averbados, que podem utilizar os 2.214.201,00 da vegetação paulista remanescente se localizados na mesma bacia hidrográfica.

Assim, com nesses dados concluímos que ainda é possível que a compensação da reserva florestal legal seja aplicada no Estado de São Paulo, restando uma área de vegetação que pode ser utilizada como reserva legal.

Como demonstrado, entendemos que a compensação da reserva legal em unidades de conservação é benéfica para a coletividade e para o Poder Público, uma vez que auxilia na conservação da biodiversidade, no desenvolvimento da agropecuária do país ao permitir que os proprietários rurais mantenham suas atividades e ajudem a movimentar a economia, caminhando para a prática do desenvolvimento sustentável do país.

9. BIBLIOGRAFIA

ALVES, Sergio Luis Mendonça, **O Estado Poluidor**, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003;

AMARAL, Francisco, **Direito civil**, 2ª Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 1998;

ANTUNES, Paulo de Bessa, **Direito Ambiental**, 9ª Ed. Ampli.atual, Rio de Janeiro, Lúmen Júris Editora, 2006;

BENJAMIN, Antônio Herman, **Responsabilidade civil pelo dano ambiental**. In: Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 1998;

BRASIL, **Constituição Federal (1934)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. **Constituição Federal (1937)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. **Constituição Federal (1946)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. **Emenda Constitucional n° 01 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. **Lei 3.071 de 1° de janeiro de 1916. Instituiu o Código Civil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Novo Código Civil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acessado em 23/06/2009;

_____. Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000. **Instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm. Acesso em 31/05/2009;

_____. Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. **Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm. Acesso em 31/05/2009;

CAHALI, Yussef Said, **Responsabilidade Civil do Estado**, 3ª ed. Rev. Atual. Ampl., São Paulo, RTribunais, 2007;

CRETILLA Júnior, José, **O Estado e a Obrigação de Indenizar**, São Paulo, Saraiva, 1980, n. 27

_____. *Revista de Informação Legislativa*, v.97:13

_____. **Tratado de direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Forense, 1970, v.8

Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, In Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD.FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. **Liberdades Públicas** São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Atualizado em 11 de julho de 2008. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo Comissão de Direitos Humanos. http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html, acessado em 19/01/2009

Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão

Declaração do Rio de Janeiro – Eco 92

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 19ª Ed., São Paulo, Atlas, 2006;

DRUMMOND, J.A. **O Sistema Brasileiro de Parques Nacionais: análise dos resultados de uma política ambiental**. Niterói: EDUFF, 1997.

_____. **Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro - os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro.** Niterói: EDUFF- Universidade Federal Fluminense, 1997.

EMBRATUR/IBAMA. Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo. Brasília: EMBRATUR, 1994.

FREZZINI, Responsabilità amministrativa, Dig. Italiano, n.13

IBAMA. Programa Estruturante para ecoturismo em unidades de conservação, focando os parques nacionais. Brasília: IBAMA, 2005. 27p. Proposta preliminar – compensação ambiental.

_____. **Introdução. Programa de uso público e ecoturismo em parques nacionais.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/revista/apresentacao.html>, Acesso em: 12/01/08.

_____. **Projeto para implantação, recuperação e sinalização de trilhas para o Parque Nacional do Caparaó.** Brasília: IBAMA, 2003.

_____. **Guia de Chefe: manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação.** Brasília: GTZ, 2000.

_____. **Plano de uso público do Parque Nacional do Caparaó.** Brasília: PNUD, 2000. 164p.

JESUS, F. et al. Uso público em unidades de conservação. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais... Vol. 1. Curitiba: IAP, UNILIVRE, Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação, 1997. p. 587-601.

JUSTEN FILHO, Marçal, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 2005

KINKER, S. O Ecoturismo como uma das estratégias de conservação da natureza em parques nacionais brasileiros – estudo de caso para os parques nacionais de Aparados da Serra e Caparaó. São Paulo, 1999. 429f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.

LEUZINGER, C. Ecoturismo em parques nacionais: a compatibilidade entre a função de preservação ambiental e a prática do ecoturismo em parques nacionais. Brasília: WD Ambiental, 2002. 150p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**, 16ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008;

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 5ª Ed., São Paulo, Revista dos Tribunais;

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2004;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Responsabilidade extracontratual do Estado por comportamento administrativos**, RT 552/13.

MILARÉ, Edis, **Direito do Ambiente**, 4ª Ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005;

MILANO, Miguel Serediuk, **Unidades de Conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade**. In: Antônio Hermann Benajmin (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**, pg. 9

_____. **Porque existem as unidades de conservação? In: Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. MILANO, M. S. (org). Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. pág 193-208.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery, **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**, Revista dos Tribunais, São Paulo, Vol. 706, 1994;

MMA. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Diretrizes para a visitação em unidades de conservação**. Brasília: MMA, 2006. 61p. (Áreas Protegidas do Brasil, 3).

_____. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **As áreas protegidas como atratores do turismo**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/apbpparq.html>. Acesso em: 06/02/2006.

_____. Portaria 288 de 18 de novembro de 2004. **Institui a campanha de conduta consciente em ambientes naturais**. Brasília: MMA: 2004.

_____. **Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/docs/cterra.htm> Acesso em: 12/01/2006.

NETO, Joaquim de Britto Costa. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo. Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.. São Paulo. 2006

PÁDUA, M.T.J. **Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos?** In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais... Vol. 1. Curitiba: IAP, UNILIVRE, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997. p. 214-236.

_____, **Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade**. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais... Vol. 1. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação e Fundação O Boticário, 2000. p. 104-116.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito Civil**, Rio de Janeiro: Forense, 1966.

PROFIRIO JUNIOR, Nelson de Freitas, **Responsabilidade do Estado em Face do Dano Ambiental**, São Paulo, Malheiros, 2002;

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO. Organizadores: Ana Carolina de Campos Honora, Charles Alessandro Mendes de Castro, Luiza Muccillo de Barcellos. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. São Paulo. IMESP. 2009;

RODRIGUES, Silvio, **Direito Civil – Responsabilidade Civil**, 18ª Ed., São Paulo, Ed. Saraiva, Vol. 4, 2000;

SAVATIER, **Traité de la responsabilité civile**, Paris, 1939, v.I, n.1;

SILVA, José Afonso da Silva, **Direito Ambiental Constitucional**, 7ª Ed.Atual., São Paulo, Malheiros, 2009;

_____, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 18ª Ed., São Paulo: Malheiros, pág. 262 a 263

SILVEIRA, Paulo Antonio Callendo Velloso da, **Responsabilidade Civil da Administração por dano ambiental**, Porto Alegre, Revista da Ajuris – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul 72, 1988, p. 175

TAKAHASHI, L. **Uso público em unidades de conservação**. Cadernos de Conservação. Curitiba: Fundação O Boticário, 2004. ano 2. no. 2. 40p.

ZIMMERMANN, A., **RODRIGUES**, C. e **ANDRADE**, J. **Visitação em parques nacionais: oportunidade para participar, vivenciar e conservar**. In: I Seminário Áreas Protegidas e Inclusão Social. Anais... Rio de Janeiro: 2005. Disponível em: <http://www.ivt-rj.net/sapis/eixo5/zimmermann.htm> Acesso em: 07/01/2006.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; **SALOMÃO**, Diana Paola da Silva **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4365>; Acesso em 15/10/2009;

ZANCANER, Weida, **Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública**, São Paulo, R.Tribunais, 1981

APÊNDICE 1

Tabela 01. Unidades de Conservação de Proteção Integral.

	Objetivo Geral	Categoria	Objetivos Específico	Visitação	Pesquisa Científica	Posse	Domínio
Unidades de Conservação de Proteção Integral	preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.	Estações Ecológicas	<ul style="list-style-type: none"> • preservação da natureza; • realização de pesquisas científicas. 			público	público
		Reserva Biológica	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 			Permitida apenas com objetivo educacional, nos termos do estabelecido no Plano de Manejo ou regulamento específico.	público
		Parque	<ul style="list-style-type: none"> • preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica; • realização de pesquisas científicas; • desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. 	Sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento		público	público
		Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.			-----	pública ou particular

		<p>Refugio da Vida Silvestre</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade; • Está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. 	<p>pública ou particular</p>	<p>pública ou particular</p>
--	--	---	--	--	------------------------------	------------------------------

Tabela 02. Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Unidades de Conservação de Uso Sustentável	Objetivo Geral	Categoria	Objetivos Específico	Visitação	Pesquisa Científica	Posse	Domínio
	Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.	Áreas de Proteção Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Área com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida das populações humanas; Objetivos básicos: proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. 	<ul style="list-style-type: none"> As condições, nas áreas sob domínio público, serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições, observadas as exigências e restrições legais. 		pública ou particular	pública ou particular
Florestas		<ul style="list-style-type: none"> Uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas; Objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas 	É permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.				
Reservas Extrativistas		<ul style="list-style-type: none"> Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte; Objetivos básicos: proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade 	É permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.		pública ou concedida às populações tradicionais	público	

	<p>Reservas de Desenvolvimento Sustentável</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. • Objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. 	<p>Permitida desde que voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;</p>	<p>populações tradicionais</p>	<p>pública</p>
--	---	---	---	--------------------------------	----------------

	Área de Relevante Interesse Ecológico	<ul style="list-style-type: none"> • Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, com objetivo de manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. • Objetivo básico: preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. 	-----	-----	pública ou particular	pública ou particular
	Reserva do Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica.	Permitida com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;		particular	particular
	Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração.	Permitida		público