

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “APA e Indenização: quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental”, elaborado pelo acadêmico Felipe Buffara Fretta, defendido em 30/11/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), **sendo recomendada pela banca a submissão do trabalho, em forma de artigo científico, para análise e possível publicação no periódico multidisciplinar Revista Thema, Qualis A2**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 30 de novembro de 2023



Documento assinado digitalmente
Francisco Quintanilha Veras Neto
Data: 05/12/2023 09:04:12-0300
CPF: ***.328.139-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Francisco Quintanilha Vêras Neto
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
HELEN REJANE SILVA MACIEL DIOGO
Data: 05/12/2023 20:11:46-0300
CPF: ***.216.510-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Hélen Rejane Silva Maciel Diogo
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
BERNARD CONSTANTINO RIBEIRO
Data: 05/12/2023 09:12:09-0300
CPF: ***.270.666-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Bernard Constantino Ribeiro
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Felipe Buffara Fretta

Matrícula: 19100078

Título do TCC: APA e Indenização: quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental

Orientador: Francisco Quintanilha Vêras Neto

Eu, Felipe Buffara Fretta, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.



Documento assinado digitalmente

Felipe Buffara Fretta

Data: 05/12/2023 08:54:12-0300

CPF: ***.681.269-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Felipe Buffara Fretta



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Felippe Buffara Fretta

APA e Indenização: quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental

Florianópolis/SC
2023

Felippe Buffara Fretta

APA e Indenização: quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto

Coorientador: Prof. Me. Mateus Stallivieri da Costa

Florianópolis

2023

Fretta, Felipe Buffara

APA e Indenização :quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental /Felipe Buffara Fretta ; orientador, Francisco Quintanilha Véras Neto , coorientador, Mateus Stallivieri da Costa , 2023.

75 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL . 3. INDENIZAÇÃO . 4. LIMITAÇÃO . 5. Esvaziamento Econômico . I. Neto , Francisco Quintanilha Véras. II. Costa , Mateus Stallivieri da. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Felippe Buffara Fretta

APA e Indenização: quando a Administração tem o dever de indenizar o particular ao implementar uma Área de Proteção Ambiental

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 30 de novembro de 2023.

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Prof. Dr. Francisco Quintanilha Vêras Neto

Orientador

Hélen Rejane Silva Maciel Diogo

UFSC

Dr. Bernard Constantino Ribeiro

FURG

Florianópolis, 2023.

A todos os que vieram antes de mim.

AGRADECIMENTOS

Aos familiares. Alcides, Nohad, Maria Clara, Paulo, Elenir, Valdemar, Albino, Naime, Paula, que, entre tantos outros por mim muito queridos, efetivamente estiveram mais próximos nesse momento. Eles tornaram inegociável minha instrução, estimularam-me, oportunizaram-me a começar essa jornada e cuidaram de mim diligentemente.

Aos colegas e amigos que, com muita paciência, estão comigo, tornando o caminho mais palatável.

Ao professor Quintanilha, pessoa de humanidade ímpar, pela disposição de me ter como orientando.

Ao querido Mateus Stallivieri da Costa, pelo apoio quando da concepção do projeto e pelas inúmeras lições e conhecimentos transmitidos a mim desde então. Por ter me ensinado, minuciosamente, e me instruído a como fazer esse trabalho.

Nas pessoas dos sócios Eduardo Philippi Mafra e Pedro Miranda de Oliveira, ao Escritório Miranda Mafra, cuja estrutura me foi posta à disposição para mais do que eu poderia precisar, onde vivencio a advocacia e aprendo diariamente.

Agradeço a essas pessoas porque, verdade seja dita, elas quem fizeram esse trabalho. Eu apenas o escrevi.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é verificar se encontra amparo na realidade a hipótese inicialmente formulada, segundo a qual a Administração sempre deve indenizar o particular por conta das restrições administrativas que, advindas da implementação de uma Área de Proteção Ambiental, recaiam sobre a propriedade deste. A pesquisa é qualitativa e descritiva, de natureza monográfica e de revisão bibliográfica e judicial. Utiliza-se do método indutivo de raciocínio. As Áreas de Proteção Ambiental têm como propósito congregar, em um mesmo território, preservação ambiental e ocupação humana. A implementação da modalidade de unidade de conservação discutida não implica na perda da propriedade e, por isso, em regra o Poder Público não tem o dever de indenizar. Há situações, porém, em que as limitações impostas são excessivamente gravosas, de forma que esvaziam o conteúdo econômico do bem. Nas situações específicas em que a propriedade torna-se economicamente inviável, deve a Administração indenizar o particular. Ao fim, verificou-se que a hipótese básica não se confirma na prática.

Palavras-chave: APA; indenização; limitações; esvaziamento econômico.

ABSTRACT

The objective of the research is to verify whether the initially formulated hypothesis, according to which the Administration must always compensate individuals for administrative restrictions resulting from the implementation of an Environmental Protection Area on their property, is supported by reality. The research is qualitative and descriptive, of a monographic and bibliographic-judicial nature. It employs the inductive method of reasoning. Environmental Protection Areas aim to bring together environmental preservation and human occupation in the same territory. The implementation of the discussed Conservation Unit does not imply the loss of property, and therefore, as a rule, the Government is not obligated to compensate. However, there are situations in which the imposed limitations are excessively harmful, thereby depleting the economic value of the property. In specific situations where the property becomes economically unviable, the Administration should compensate the individual. In conclusion, it was found that the basic hypothesis is not confirmed in practice.

Keywords: APA; compensation; limitation; economic emptying

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------|
| APA | Área de Proteção Ambiental |
| CH ₄ | Monóxido de Carbono |
| CO ₂ | Dióxido de Carbono |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| FUNATURA | Fundação Pró-natureza |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBDF | Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| ONG | Organização Não Governamental |
| PL | Projeto de Lei |
| PNMA | Programa Nacional do Meio Ambiente |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| RPPN | Reserva Particular do Patrimônio Natural |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TRF-4 | Tribunal Regional Federal da 4ª Região |
| UC | Unidade de Conservação |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | SNUC: SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO..... | 12 |
| 2.1 | MEIO AMBIENTE: DA TÊNUE INDIFERENÇA À BUSCA DA PROTEÇÃO..... | 12 |
| 2.2 | CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INCORPORAÇÃO DAS DISCUSSÕES INTERNACIONAIS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO..... | 16 |
| 2.3 | SNUC: BREVE HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO | 20 |
| 2.4 | SNUC: LEI PROPRIAMENTE DITA E ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ... | 26 |
| 3 | IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E DEVER DE INDENIZAR | 36 |
| 3.1 | PLANO DE MANEJO: CONCRETIZAÇÃO DA IDEIA DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL..... | 36 |
| 3.2 | O QUE É O CONTEÚDO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE CUJA SUPRESSÃO IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O DEVER DE INDENIZAR | 45 |
| 4 | ANÁLISE DE JULGADOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO..... | 50 |
| 4.1 | TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO” | 54 |
| 4.2 | TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIAÇÃO” | 60 |
| 4.3 | TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA” .. | 60 |
| 4.4 | TERMOS “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO” | 60 |
| 4.5 | TERMOS “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA” | 62 |
| 4.6 | TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “LIMITAÇÃO” | 62 |
| 4.7 | TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO” E LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA” .. | 62 |
| 4.8 | TERMOS “APA” E “LIMITAÇÃO” | 63 |
| 4.9 | TERMOS “APA” E “LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA” | 65 |
| 5 | CONCLUSÃO | 66 |
| | REFERÊNCIAS..... | 69 |

1 INTRODUÇÃO

As questões que se relacionam com a temática ambiental, direta ou indiretamente, são extremamente atuais e relevantes, pois, a cada dia que passa, a humanidade precisa enfrentar mais e maiores desafios para equilibrar a relação entre seres humanos, demais espécies e natureza. Nesse espectro, o Brasil, na figura de Estado soberano no ecossistema internacional, participa ativamente, desde a segunda metade do século passado, de convenções, acordos, tratados e movimentos que visam à proteção, conservação e recuperação do meio ambiente.

As marcas dessa atuação podem ser observadas tanto nas disposições constitucionais, quanto em leis esparsas e nos códigos que compõem o ordenamento jurídico pátrio. Consequência lógica, hoje o sistema legal tupiniquim consiste em um arquétipo segundo o qual a preservação ambiental e o direito das gerações futuras a um meio ambiente equilibrado devem coexistir com direitos considerados tradicionais, sejam eles fundamentais ou não.

Com o propósito de materializar os compromissos celebrados para com outros países, de torná-los concretos, o Brasil adotou diversas providências, entre as quais a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, ainda no ano de 2000. O sistema, considerado um marco nacional em matéria de legislação ambiental, elenca doze modalidades de unidades de conservação e foi montado, planejado e discutido por mais de duas décadas.

Entre as espécies de unidades de conservação previstas pela chamada “Lei do SNUC” estão as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, cuja implementação faz parte do objeto do presente estudo. A discussão aqui aventada gira em torno da possibilidade de, no âmbito dos direitos Administrativo e Ambiental, o particular receber indenização por conta das restrições administrativas advindas da implementação, pelo Estado, de Área de Proteção Ambiental sobre a propriedade privada.

O problema apresentado é o seguinte: o particular pode requerer que a Administração o indenize por conta das restrições administrativas que recaem sobre sua propriedade e advêm da implementação de uma Área de Proteção Ambiental? A hipótese, adianta-se, é de que existe a necessidade de a Administração indenizar o particular todas as vezes em que restrições administrativas advindas da implementação de Área de Proteção Ambiental recaem sobre sua propriedade.

Objetivando encontrar a resposta para a questão e, conseqüentemente, verificar se a hipótese básica se confirma na realidade, o trabalho foi dividido em três partes. Na primeira delas (segundo item), promove-se revisão bibliográfica acerca do Sistema Nacional de

Unidades de Conservação. De início explica-se como as questões que se ligam à proteção ao meio ambiente, depois de terem se tornado internacionalmente relevantes, passaram a integrar o arcabouço legal brasileiro.

Em seguida, ainda no item dois, passa-se a tratar do histórico de construção do mencionado sistema, bem como da lei que o instituiu, de algumas disposições gerais concernentes às unidades de conservação e ao Sistema Nacional. Na sequência, ocupa-se dos preceitos específicos das APAs, ou seja, que só a ela dizem respeito.

No item três do trabalho, a ideia é relacionar a implementação das Áreas de Proteção Ambiental com o dever de indenizar. Com esse fim, expõe-se o conceito de plano de manejo e observa-se se esse documento cuida de tornar concretas as restrições à propriedade. Depois, busca-se averiguar se todas essas restrições tornam a propriedade inviável do ponto de vista monetário, ou seja, se esvaziam o seu conteúdo econômico.

Também nessa fração do texto, define-se o que é conteúdo econômico da propriedade e investiga-se em quais ocasiões, quando da criação de uma APA, surge para a Administração a obrigação de indenizar o particular.

No item capitular quarto, derradeiro, com o intento de verificar como a questão é observada pelos aplicadores do direito e se, de fato, a hipótese se confirma, promove-se pesquisa qualitativa nas decisões que, exaradas em processos que tramitaram no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e no Superior Tribunal de Justiça, foram publicadas entre 1º de janeiro de 2010 e 1º de setembro de 2023 e se relacionam com o objeto do estudo.

Tem-se, aqui, pesquisa indutiva, qualitativa e descritiva, de natureza monográfica e de revisão bibliográfica e judicial. Por fim, importa mencionar que, no decorrer do estudo, sob o manto da doutrina positivista, visa-se a esboçar panorama dos ideais legais que tangenciam a proteção ao meio ambiente, de forma a compreender como parte deles se materializa por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de que maneira podem eles interferir na propriedade privada. Analisa-se, ao fim, se a hipótese básica se confirma, ou seja, se a Administração deve indenizar o particular todas as vezes em que recaem sobre sua propriedade restrições advindas da implementação de uma APA.

2 SNUC: SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar se a implementação de uma Área de Proteção Ambiental impõe ao poder público o dever de indenizar o particular. Sucede que, para alcançar o arcabouço teórico que sustenta tal unidade de conservação, é necessário tratar do sistema integrado do qual esta faz parte, do dispositivo constitucional que ele regulamenta e do direito fundamental previsto por tal dispositivo.

À vista disso, faz-se brevíssima digressão histórica acerca da matéria ambiental. A ideia, primeiro, é entender que, nos últimos três séculos, o comportamento humano mudou de tal maneira que alterou a relação que a humanidade mantinha com o meio ambiente até então. Depois, tenciona-se demonstrar que tal fato levou a uma crescente de discussões, na seara internacional, a respeito das temáticas ambientais, com vistas a mitigar danos passados e preservar para o futuro.

Finalmente, aborda-se o fato de que o conteúdo dos mencionados debates globais foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro e demonstra-se que isso serviu de elemento propulsor para a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Em relação ao Sistema propriamente dito, promove-se sucinto levantamento sobre como foi concebido para, em seguida, explorar a Lei que o originou e, conseqüentemente, o instituto da Área de Proteção Ambiental.

2.1 MEIO AMBIENTE: DA TÊNUE INDIFERENÇA À BUSCA DA PROTEÇÃO

Até meados do século dezenove inexistia um complexo mundial de ideais voltado à preservação ambiental. Talvez porque, antes disso, não tenha se mostrado necessário dispender esforços para criá-lo ou, ainda, porque simplesmente não havia interesse. De fato, até o advento da primeira Revolução Industrial, por volta de 1750, pouco se dimensionou o impacto provocado pelo homem sobre o meio.

Por outro lado, até então a eficiência dos meios produtivos era limitada e, de certo modo, a maioria das pessoas vivia em condições precárias (ou com menos conforto do que na atualidade). A questão é que se, por um lado, a Revolução Industrial permitiu aos indivíduos que, de certa maneira, acessassem novos bens de consumo, por outro provocou um aumento desenfreado no uso de recursos naturais e intensificou os impactos das ações humanas, a ponto de provocar mudanças perceptíveis no ambiente.

No mesmo sentido, a queima de combustíveis fósseis liberou, em pouco tempo e em muita quantidade, o carbono fixado por milhares de anos: desde o início da Revolução, a quantidade de dióxido de carbono, CO₂, aumentou cerca de 30%, e o metano, CH₄, 145%.¹

Embora fosse possível ao homem perceber que, de alguma forma, suas condutas passaram a afetar mais intensamente o planeta, os instrumentos e meios de que gozava para mensurar o grau em que essas ações interferiam na natureza eram pouco efetivos, de forma que não se tinha uma ideia precisa da dimensão dos danos causados. Em consequência, tais danos não consistiam em uma preocupação.²

O cenário ganhou novos tons com o fim da II Guerra Mundial, evento que, como bem se sabe, impulsionou a corrida científica e o investimento em conhecimento. Findo o conflito, os avanços e tecnologias para ele desenvolvidos e nele empregados passaram a ser utilizados para fins outros que não a guerra em si:

O esforço de guerra havia suscitado o desenvolvimento de uma profusão de novas aplicações do conhecimento científico, aquisições potencialmente revolucionárias no terreno da energia, dos transportes, das comunicações, do processamento de dados, e em vários outros domínios. Era então crescente a confiança de que, mediante o uso cada vez mais intensivo de ciência e tecnologia, a humanidade estava se habilitando a finalmente dominar a natureza, a produzir riquezas em níveis sempre crescentes e a distribuí-las, de forma a eliminar iniquidades.³

¹ CHAKRABORTY *et al.*, 2000 a, 2000 b; CHAKRABORTY, 2001, *apud* GHINI, Raquel. **Mudanças climáticas globais e doenças de plantas**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005. p. 18. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/13769/1/MudancasClimaticas2005.pdf> Acesso em: 08 out. 2023. Ainda, ATKINSON, 1993, *apud* GHINI, *ibidem*, p. 21: “Quando a lenha era o principal combustível, o CO₂ liberado na queima retornava para a vegetação por meio da fotossíntese. Com a intensificação da destruição de florestas e a substituição da fonte de energia pela queima de combustíveis fósseis, os problemas se agravaram, pois foi iniciada a injeção por uma nova fonte de emissão”.

² Os impactos causados pela revolução, principalmente na primeira e na segunda parte, foram os mais variados, como a abertura de buracos na camada de ozônio, a extinção de biomas, o derretimento de geleiras, a poluição de recursos hídricos e do solo, as mudanças climáticas, entre outros tantos. Na visão de grande parte da sociedade, não era necessário considerar as consequências das atividades exercidas para o ambiente, uma vez que a poluição era tida como controlável pela própria natureza. (AMBIPAR. Verde Ghaia. **A origem das preocupações ambientais**. Disponível em: <https://www.verdeghaia.com.br/preocupacoes-ambientais/#:~:text=O%20homem%20sempre%20interagiu%20com,em%20virtude%20da%20fragilidade%20ambiental> Acesso em: 30 set. 2023.

³ PIRES-ALVES, Fernando Antônio *et al.* **Saúde e desenvolvimento: a agenda do pós-guerra**. EPSJV, 2010. p. 183. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/39886/Na%20Corda%20Bamba%20de%20Sombrinha%20-%20Sa%20FAde%20e%20desenvolvimento.pdf;jsessionid=148263D669A1AE5C96A3B526252EF818?sequence=2> Acesso em: 9 out. 2023. Ainda sobre o assunto, ALMEIDA, Maria Eneida de. A permanente relação entre biologia, poder e guerra: o uso dual do desenvolvimento biotecnológico. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 2255-2266, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/QYszjBFbZFcBHFfJSLhyz6J/> Acesso em: 9 out. 2023.

E, como quanto maior o conhecimento desenvolvido maior é a possibilidade de captar e compreender o meio em que se está inserido,⁴ a utilização de um arcabouço teórico mais refinado e de instrumentos mais precisos permitiram traçar esboço do impacto que atividade humana estava provocando no meio ambiente:

Nesse contexto, ocorreu aquilo que costuma ser denominado como o “**despertar da consciência ecológica**”, o que foi marcado pela tentativa de muitos países em promover formas alternativas de desenvolvimento que integrassem a preservação da natureza e dos recursos naturais. Surgiram, assim, as principais conferências sobre o meio ambiente, que passaram a versar sobre as melhores estratégias, metas e ações pautadas sob uma perspectiva ambiental.⁵

Àquela época, uma miríade de estudos científicos apontava para o fato de que, em pouco mais de um século, o potencial de interferência humana no meio aumentou exponencialmente e passou a provocar efeitos intensamente negativos no planeta.

Então, basicamente, tem-se o seguinte: até o início da Revolução Industrial, o fato de que o homem provocava efeitos nocivos ao meio ambiente era, pode-se dizer assim, pouco relevante, seja para a população, seja para os Chefes de Estado. À vista disso, não havia interesse em identificar qual seria a proporção desses prejuízos.

Depois de 1750, porém, o potencial de nocividade das ações humanas passou a ser tão grande que as perturbações no ambiente foram prontamente sentidas, algo que, por um lado, inseriu a temática ambiental no palco das discussões que os Estados mantinham entre si em âmbito internacional, com vistas à promoção de uma ação integrada; por outro, no domínio nacional, suscitou debates de cunho preservacionista.

A primeira das reuniões globais que se destinou exclusivamente à discussão da temática ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo. O evento contou com um embate entre os países ditos “desenvolvidos” e aqueles chamados “subdesenvolvidos”, de forma que é importante atentar para a posição do Brasil entre os “países do Sul”.

⁴ Desde que o conhecimento esteja organizado e suas diversas valências interconectadas; caso contrário, não se faz possível traduzir corretamente a realidade, sobretudo porque tal ato envolve, depois da atividade de captação sensorial, a capacidade de relacionar o conteúdo, um todo, mas apreendido em fragmentos, com conteúdo acumulado nos diversos limiares, de forma a reconstituir o objeto capturado – o objeto é único, mas apreendido pelo homem em partes diversas. Sobre a temática: PIAZZI, Pierluigi. **Aprendendo inteligência: manual de instruções do cérebro para alunos em geral**. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2008. Coleção neuropedagogia; vol. 1; e GOLEMAN, Daniel. **Foco: a atenção e seu papel fundamental para o sucesso**. Tradução: Cássia Zanon. 1. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

⁵ PENA, Rodolfo F. Alves. Conferências sobre o meio ambiente. **Mundo educação**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm> Acesso em: 30 set. 2023. Grifo no original.

Outro embate que se deu foi entre os países do hemisfério Sul contra os do Hemisfério Norte. Os países do Sul, chamados de desenvolvimentistas, alegavam estar passando por sua industrialização e se desenvolvendo, passando por estágios já ultrapassados pelos do Norte, e que a desaceleração de seu crescimento seria algo injusto, pois acarretaria mais custos para um crescimento visando à proteção ambiental. O contraponto do Norte era chamado de zerista. Baseados no relatório Limites para o Crescimento, alegavam que a poluição tinha que cessar a todo e qualquer custo.⁶

A Conferência de Estocolmo aconteceu em 1972, deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e figura, ainda hoje, como uma marca do movimento ambiental mundial. Nessa época, coadunando com o exposto no parágrafo anterior, Andrade⁷ afirma que o Brasil passava pelo chamado “milagre brasileiro” e crescia, em média, impressionantes 12% ao ano. Não por acaso, o país demonstrou resistência a quaisquer propostas que fossem capazes de acarretar em restrições ao desenvolvimento econômico.

Ainda segundo o autor, as oposições brasileiras na Conferência de Estocolmo foram tão gritantes que o Secretário-Geral da reunião afirmou que o Brasil era manifestamente contrário àquele agrupamento de líderes mundiais.

Importante destacar que, no cenário global, o Brasil é muito visado por conta da riqueza de recursos naturais, por ter parte significativa da sua economia alocada em atividades inerentes ao setor primário da economia, por ser um grande produtor mundial de alimentos⁸ e pela ululante dificuldade de equilibrar adequadamente o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental.

⁶ RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68., p. 69-80, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10467> *apud* GURSKI, Bruno; GONZAGA, Roberto; TENDOLINI, Patricia. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 7, p. 65-79, 2012. p. 71. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/466/356> Acesso em: 30 set. 2023.

⁷ ANDRADE, P.G.G. Dilma e Médici? **Wordpress**, 2012. Disponível em: <http://neccint.wordpress.com/tag/conferencia-de-estocolmo-de-1972/> *apud* GURSKI, Bruno; GONZAGA, Roberto; TENDOLINI, Patricia. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 7, p. 65-79, 2012. p. 72. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/466/356> Acesso em: 30 set. 2023.

⁸ De acordo com estudo da EMBRAPA, protagonizado pelo pesquisador Elisio Contini e pelo analista Adalberto Aragão, em 2021 o Brasil foi o maior exportador mundial de soja do planeta (91 milhões de toneladas) e o terceiro maior produtor de milho e feijão (105 milhões e 2,9 milhões de toneladas, respectivamente). Ainda, gerou mais de um terço da produção mundial de açúcar e exportou o maior volume de carne bovina (MAGNANTE, Luiz Henrique. Ciência e tecnologia tornaram o Brasil um dos maiores produtores mundiais de alimentos. **Embrapa**, 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/75085849/ciencia-e-tecnologia-tornaram-o-brasil-um-dos-maiores-produtores-mundiais-de-alimentos#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Pa%C3%ADs%20registrou,gerado%20aqui%2C%20lideran%C3%A7a%20absoluta%20no> Acesso em: 27 set. 2023).

Desde a Conferência de Estocolmo, o eterno “país tropical” passou a participar dos movimentos internacionais relativos ao meio ambiente, muitas vezes celebrando acordos e figurando como parte em tratados. Este movimento fez com que, no decorrer dos anos, a escassa proteção ambiental, composta por fragmentos esparsos de legislação, fosse transformada em um sistema mais ou menos integrado, de maior eficiência, na garantia de um direito constitucionalmente tutelado.

2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INCORPORAÇÃO DAS DISCUSSÕES INTERNACIONAIS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito ambiental brasileiro pode ser dividido em três fases: individualista, fragmentária e holística.⁹ A primeira delas compreende o período que vai desde o descobrimento do Brasil até 1950 e é marcada pela escassa proteção jurídica e exploração ambiental desregrada.¹⁰ Os principais eventos do período ocorreram apenas depois de 1900 e contavam com influência de matrizes de pensamento europeias:

No Brasil, embora o Parque Nacional de Itatiaia, localizado entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e criado em 1937 com o objetivo de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas, seja o mais antigo Parque Nacional do país, o estabelecimento de área protegida é bem anterior a ele. A Reserva Florestal do Acre, no sudoeste amazônico, foi a primeira área protegida criada e totalizava mais de 37 mil km². O Presidente da República da época, Hermes da Fonseca, em 1911, criou esta reserva ao longo do alto rio Acre, do alto Purus-Envira, do rio Gregório e do alto Juruá, com o propósito de conter a devastação desordenada das florestas que, segundo ele, já estavam causando efeitos sensíveis e desastrosos, além de alterações climáticas. Os debates sobre a proteção de espécies ameaçadas de extinção e o esgotamento dos recursos que dominavam a cena no velho continente exerceram especial influência na emergente classe intelectual brasileira, em boa parte formada nas tradicionais escolas europeias.¹¹

Já no segundo período, que vai de 1950 a 1980, “o legislador começou a se preocupar mais com os recursos naturais, mas não com o meio ambiente de uma maneira unificada. Existia apenas uma proteção legal esparsa, fragmentada. A verdade é que o ordenamento

⁹ FURLAN, Anderson; FRACALOSS, Willian. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 44.

¹⁰ Escassa proteção jurídica. Não inexistente. A exemplo, para além do Jardim Botânico, na cidade do Rio de Janeiro, destinado ao estudo e preservação da flora: “Em 1876, o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois parques: o da Ilha do Bananal e outro em Sete Quedas. E o Parque Nacional do Iguaçu, criado em 1939 teve sua criação propugnada em 1916, por Santos Dumont. A partir da criação do primeiro parque brasileiro, outras unidades foram sendo instituídas: Iguaçu e Serra dos Órgãos em 1939; Ubajara, Aparados da Serra e Araguaia em 1959; Emas, Chapada dos Veadeiros, Caparaó, Sete Quedas, Sete Cidades, São Joaquim, Tijuca, Brasília e Monte Pascoal, em 1961” (CRAVEIRO, *op. cit.* p. 3).

¹¹ MURER; FUTADA, *op. cit.*

jurídico tutelava, quase que como uma regra, os bens ambientais que tinham alguma conotação econômica”.¹²

A fase holística, última das três, possui como marco a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6,938/81) e se preocupou com a proteção integral do meio ambiente, de forma que impulsionou a sistematização do Direito Ambiental e elevou-o à categoria de direito próprio e autônomo (até então estava enquadrado na seara do Direito Administrativo).¹³ Com efeito, particularmente a partir dos anos 80 do século passado a produção legislativa na seara ambiental aumentou significativamente.¹⁴

Mas, dentre tantos eventos, o mais importante de todos, o marco da atividade legislativa ambiental e, conseqüentemente, do direito ambiental brasileiro, foi a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.¹⁵ Foi ela quem conferiu a efetiva incorporação, ao ordenamento jurídico brasileiro, dos ideais que vinham sendo discutidos até então em âmbito internacional.

Sobre o assunto, Moraes¹⁶ disserta que o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade significa a confluência de vontades no sentido de manter os recursos naturais e proteger o meio ambiente. É, ainda, uma união de esforços de todos os Estados do mundo, cujo objetivo maior consiste na sobrevivência da espécie humana; união esta que só se mostra possível por conta da evolução teórica do Direito Internacional, que, por sua vez (e como bem

¹² Destacam-se o Código Florestal (Lei n. 4.771/65), o Código de Caça (Lei n. 5.197/67, o Código de Pesca (Decreto-lei n. 221/67), o Código de Mineração (Decreto-lei n. 227/67), a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares (Lei n. 6.453/77) e a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (Lei n. 6.803/80). A proteção não se dava, portanto, ao meio ambiente de modo uniforme (FURLAN; FRACALLOSSI, *op. cit.*, p. 44).

¹³ FURLAN; FRACALLOSSI, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴ Registra-se que, para além daqueles citados acima, “De 1981 para cá, foram editados inúmeros diplomas legais em matéria ambiental, sendo a maioria deles de relevância inegável, como as Leis ns. 7.347/85 (Ação Civil Pública), 7.661/88 (Gerenciamento Costeiro), 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), 9.433/97 (Recursos Hídricos), 9.605/98 (Crimes Ambientais), 9.795/99 (Educação Ambiental), 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), 1.105/05 (Biossegurança), 11.428/06 (Mata Atlântica), e, mais recentemente, LC n. 140/11 (Competências Ambientais) e 12.651/12 (Novo Código Florestal). *Pari passu*, regulamentações do Poder Executivo Federal foram expedidas (Decretos ns. 99.274/90, 4.340/02, 5.300/04, 6.514/08, 6.660/08). Isto sem falar nos inúmeros atos normativos de categoria inferior, com é o caso das Resoluções, Instruções Normativas e Portarias. E, dada a competência legislativa concorrente dos Estados-membros (Constituição Federal de 1988 – CF/88, art. 24) e suplementar dos Municípios (art. 30, II, da mesma Carta), também estes têm expedido os respectivos diplomas normativos na temática ambiental” (DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 1).

¹⁵ As cartas constitucionais do século XX deixaram de apenas organizar as clássicas atribuições do Estado, impondo ao legislador e ao governante uma série de deveres e programas, com o objetivo de criar condições para a efetividade dos direitos fundamentais. Tais constituições, carregadas de programaticidade, chamadas também de dirigentes, originaram o modelo no qual se insere a Constituição Brasileira de 1988 (MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 2012, p. 20. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5775> Acesso em: 24 set. 2023).

¹⁶ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

destacado acima), foi incorporado pela Constituição Federal. Tal movimento fez com que a humanidade passasse a ser reconhecida como sujeito de direito e permitiu que os recursos comuns pudessem ser explorados por organismos internacionais.

Ainda:

No Brasil, apesar de constituições anteriores terem feito referência a alguns temas ambientais, nenhuma tratou de forma tão detalhada e sistematizada dos direitos e deveres em relação ao meio ambiente como a Constituição de 1988, por certo uma das mais avançadas em matéria ambiental. Além de ter dedicado um Capítulo específico, a Carta de Outubro consagrou expressamente diversos dispositivos esparsos relacionados ao tema (CF, art. 5º, LXXIII; art. 23, VI; art. 24, VI e VIII; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, §3º; art. 186, II; art. 200, VIII; art. 220, §3º, II).¹⁷

A atual Constituição Federal dedicou um Capítulo específico ao Meio Ambiente,¹⁸ consubstanciado no artigo 225, o qual prescreve que todas as pessoas têm direito ao meio ambiente equilibrado, devendo este ser preservado tanto quanto for possível para que as gerações presentes e futuras possam aproveitá-lo.¹⁹

Para Dantas,²⁰ o Direito Ambiental confirma-se como ramo autônomo da ciência jurídica em âmbito nacional somente após a promulgação da Constituição Federal, porque, assim como a Carta lhe conferiu um capítulo próprio, os ideais ambientais refletiram em uma série de disposições constitucionais, as quais, conseqüentemente, lhe fazem referência. De mais a mais, o estudioso consigna que a questão ambiental na Constituição não se resume ao conteúdo do art. 225, em que pese as disposições ali constantes serem inéditas, e defende que diversos outros dispositivos constitucionais impõe uma regulação reflexa ao meio ambiente.²¹

¹⁷ CUNHA JUNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 968.

¹⁸ No Recurso Extraordinário n. 134.297, de relatoria do Min. Celso de Melo, o Supremo Tribunal Federal citou o seguinte trecho, de autoria de Celso Lafer: “Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todos que compõem o grupo social” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 134.297**. Rel. Min. Celso de Mello. 13 de junho de 1995. DJ 22 set. 1995).

¹⁹ Art. 225, *caput*, da Constituição Federal: 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 (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 28 set. 2023.

²⁰ DANTAS, *op. cit.*, p. 3).

²¹ Nesse espectro, o autor cita alguns exemplos: É o caso, por exemplo, de algumas garantias individuais e coletivas previstas no art. 5º da Lei Maior, como por exemplo a reparabilidade do dano moral (incisos V e X), a celeridade dos processos judiciais e administrativos (LXXVIII), além de dois dos quatro instrumentos que compõem o chamado *microssistema de tutela jurisdicional de interesses difusos*, que são o mandado de segurança coletivo (LXX) e a ação popular (LXX). As outras duas modalidades são também previstas na Carta

Importante destacar que embora não esteja previsto no artigo 5º da Constituição Federal, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Tal afirmação, embora de um óbvio total (por conta da extensa produção doutrinária e jurisprudencial, que há muito já consideraram como tal esse direito), deve ser feita, para efeitos de registro.

Leite²² defende que apesar de o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não constar no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, é impossível dissociar dele o caráter de direito fundamental. O autor salienta que, observada a Constituição de uma perspectiva global, conclui-se pela consagração de uma política ambiental e por um dever jurídico atribuído ao Estado. No mais, o art. 225 inclui a expressão “todos têm direito” e incumbe sua manutenção ao Estado e à coletividade, de forma a assentar que há, ali, um direito fundamental do homem.

Ainda a respeito de o direito ao meio ambiente equilibrado ser considerado um direito fundamental:

Assim, a consagração do direito fundamental ao meio ambiente, no art. 225 da Constituição Federal de 1988, tem um duplo significado: a) em primeiro lugar afirma o valor do meio ambiente para assegurar a dignidade humana. O fundamento da constitucionalização do direito ao meio ambiente é a própria dignidade da pessoa humana, das gerações presentes e futuras. De maneira mais abrangente é possível afirmar que o fundamento da consagração de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a dignidade da vida em todas as suas formas. Trata-se de assegurar a continuidade da vida no planeta, fundada na solidariedade humana no tempo e no espaço; b) em segundo lugar, o direito ao meio ambiente é transformado em norma constitutiva fundamental da ordem jurídica, meio necessário para que o indivíduo e a coletividade, ambos possam desenvolver todas as suas potencialidades e enfim, para que a vida social possa ser conduzida para alcançar o desenvolvimento sustentável.²³

Nota-se o esforço do constituinte originário no sentido de inserir a preservação ambiental, o cuidado com a natureza, na norma sobre a qual se assentam e da qual partem todas as demais leis do ordenamento jurídico, de forma a refletir e acompanhar os esforços preservacionistas de outros Estados. Interessante é que, visando a assegurar que a iniciativa “não ficasse apenas no papel”, como se diria textualmente, o legislador assentou, nos próprios

Magna, a saber: a ação de improbidade administrativa (art. 37, § 4º) e a ação civil pública (art. 129, III) – esta última instrumento por excelência de tutela ambiental

²² LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 1999. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999, p. 77.

²³ DA SILVA, Solange Teles. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado avanços e desafios**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS, n. 6, 2006, p. 4. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.51610> Acesso em: 29 set. 2023.

parágrafos e incisos do dispositivo constitucional, uma série de incumbências a serem seguidas pelo poder público, de forma a obrigar-lhe à defesa, preservação e garantia do direito fundamental sobre o qual se está discutindo.

Entre as medidas adotadas pela Administração está a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que disciplina a figura da Área de Preservação Ambiental, cuja implementação é, propriamente, o objeto do presente estudo. Passa-se a discorrer sobre o SNUC.

2.3 SNUC: BREVE HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO

A prática de reservar determinados espaços faz parte da história da humanidade e, embora não seja, propriamente, uma atividade corriqueira, é antiga e surge já no tenro berço daquilo que conhecemos como sociedade.²⁴ Veja-se, porém, que ao contrário do que acontece hoje em dia, tais reservas não se apoiavam em ideais de preservação ambiental, mas em motivações de cunho religioso, estratégico-militar, ou, ainda, visavam a assegurar o sustento da própria população local:

Duas motivações podem ser pensadas na criação de espaços preservados: a preservação de lugares sagrados e a manutenção de estoques de recursos naturais. A primeira motivação pode ser exemplificada pela criação de florestas sagradas na Rússia, onde o seu uso e a presença humana eram proibidos. A segunda, também antiga e tem mais relação com o que adotamos hoje. Têm-se registros de reservas reais destinadas para caça dos assírios de 700 a.C. Já os romanos tinham as suas reservas para manter seus estoques de madeira, entre outros produtos, para a construção de navios. As reservas reais na Índia foram criadas no século III. Na Idade Média, os senhores feudais destinavam porções significativas de suas florestas para reservas de madeira, de caça e de pesca, além de servir de proteção para seus feudos.²⁵

²⁴ Para melhor compreender tal prática, recomenda-se a leitura obra de Fustel de Coulanges de nome “A Cidade Antiga”, sobretudo do trecho que contém o “Livro Primeiro: antigas crenças”. O riquíssimo trabalho bibliográfico desenvolvido por Coulanges ao promover um estudo detalhado sobre as instituições que alicerçaram Grécia e Roma, berços da civilização ocidental, demonstram que, no âmbito de uma religião doméstica em que os mortos eram deuses, o lar era constituído em torno do patriarca da família e a casa constituía-se em uma espécie de templo sagrado. Cada família tinha a sua residência, seu lar, seus deuses e seu fogo sagrado, também cultuado como divindade. Nesse contexto, os espaços destinados a cada família e aos seus antepassados não poderiam, em hipótese alguma, ser maculados e nem sofrer qualquer espécie de ameaça, de modo que, aqueles que não se tornaram tutelados pelo fato de terem se tornado propriedade dos grupos, encontraram nas tradições a motivação para serem preservados. Ainda, a obra é repleta de exemplos de alguns locais que, por um ou outro motivo, acabavam sendo declarados “invioláveis” (COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. (Título original: *La cité antique*). Tradução: Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007). Livro primeiro.

²⁵ BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176 p. p. 12 *apud* CRAVEIRO, Juliana Rodrigues Venturi. Caracterização das unidades de conservação: referências sobre o sistema nacional de unidades de conservação da natureza. **Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo**. UNESP, Rio Claro, p. 1061-1075, 2008. p. 2 Disponível em:

Atualmente, calcado nas premissas inerentes à proteção dos recursos naturais e ecossistemas, o homem ainda se utiliza do mecanismo de reservar espaços a serem preservados. No Brasil, tal prática é marcada pelo estabelecimento de um regime de fruição especial sobre determinadas áreas por conta da relevância ecológica que possuem. A Constituição Federal deu a tais locais o nome de espaços ambientais especialmente protegidos.

Estes, segundo Rodrigues,²⁶ sempre foram motivo de confusão legislativa, haja vista que a competência material é comum e, portanto, pertence tanto à União quanto aos Estados e Municípios. Essa prerrogativa legal tinha como efeito a criação de espaços ambientais com terminologias próprias e distintas entre si, conceitos variados e regimes jurídicos diferentes. Além do mais, não eram raras as ocasiões em que a mesma área recebia tratamento jurídico distinto dos entes federados.

A despeito da nomenclatura recente, sobretudo depois do advento da Constituição de 1934, que previu a proteção das belezas naturais, do patrimônio histórico, artístico e cultural²⁷ e firmou a conservação ambiental como sendo um dos deveres do Estado,²⁸ a criação de áreas protegidas já acontecia desde a primeira metade do século XX. Ainda em 1934, foi publicado o Código de Águas; um ano depois, o Código de Pesca e, em 1943, o Código de Caça, todos com o objetivo de regular a utilização dos recursos naturais.

Ainda assim, como dito acima, até 1950 a proteção jurídica que o ordenamento jurídico brasileiro dava ao meio ambiente era escassa, embora não inexistente, e havia tentativas

<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/87.pdf> Acesso em: 22 set. 2023. Ainda sobre o tema, “Reservas reais de caça já aparecem nos registros históricos assírios de 700 a.C. Os romanos já se preocupavam em manter reservas de madeira que visavam à construção de navios, dentre outros produtos. Na Índia, reservas reais de caça foram estabelecidas no século III. Os senhores feudais destinavam porções significativas de suas florestas como reservas de madeira, de caça e de pesca. Os poderes coloniais na África, ao longo dos dois últimos séculos, também destinaram espaços para a conservação de determinados recursos naturais. Apenas na segunda metade do século XIX, quando o papel transformador do homem se tornou muito claro e a diminuição de áreas em condições prístinas, ou "virgens", tornava-se evidente, começaram a ser definidos espaços para a conservação de paisagens naturais.” (MURER, Beatriz Moraes; FUTADA, Silvia de Melo. **Unidades de conservação no Brasil**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/unidadesdeconservacao#bibliografia-7> Acesso em: 22 set. 2023).

²⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental** esquematizado. Coleção esquematizado. 7. ed. Lenza, Pedro (coordenador). São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 151

²⁷ Art. 10, III, da Constituição Federal de 1934: Compete concorrente à União e aos Estados: [...] III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; [...] (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 15 out. 2023).

²⁸ JÚNIOR CASTRO, E.; COUTINHO, B. H.; FREITAS, L. E Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (org.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 38

isoladas de criar espaços “intocáveis”. A exemplo, o Parque Nacional, de Itatiaia, criado por Getúlio Vargas, no ano de 1937, com fulcro no artigo 5º do Código Florestal de 1934, tratou dos “parques nacionais”.

Depois de tal ato, alguns outros parques e unidades de conservação foram instituídos,²⁹ mas movimentos dessa natureza eram sazonais e eivados por muitas divergências e incertezas sobre qual seria, de fato, o regime jurídico ao qual esses espaços estariam submetidos.³⁰

Mercadante³¹ conta que até a década de sessenta, a criação de UCs no Brasil – Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Reservas Florestais – não era realizada com base em um planejamento específico, mas obedecia razões estéticas e circunstâncias políticas favoráveis. O estudioso narra que inexistia a finalidade de conservar amostras dos ecossistemas brasileiros, quiçá de estabelecer uma rede de proteção integrada, de maneira que as unidades de conservação existentes não guardavam relação de cunho estratégico entre si.

Até a década de 1970, a legislação era esparsa e não sistematizada, de forma que havia fragmentos legais, não um sistema. Os maiores expoentes de tal época foram, sem via de dúvidas, a Lei de Proteção à Fauna, as Resoluções do CONAMA e o Código Florestal de 1965 – o qual, diga-se de passagem, dividiu as unidades de conservação nas duas modalidades hoje utilizadas pelo SNUC: (i) as de uso sustentável” e (ii) as de “proteção integral”. Esses regramentos eram constantemente adaptados para oferecer soluções aos problemas que, não raro, surgiam.

No final da mesma década,³² com vistas a sanar tais incongruências, a Administração deu início ao planejamento de um sistema propriamente dito, padronizado e capaz de

²⁹ A nota de rodapé de número 11 enumera algumas delas.

³⁰ “Importante ressaltar que, desde a criação do Parque Nacional de Itatiaia, outras categorias de manejo foram sendo forjadas pelos diferentes órgãos gestores, o que culminou com as atuais 12 categorias de unidades de conservação, previstas pela Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) [...]” (LEUZINGER, Márcia Dieguez (org.); SANTANA, Paulo Campanha (org.); SOUZA, Lorene Raquel de (org.). Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília: CEUB, 2020, p. 10 e 11. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf> Acesso em: 01 out. 2023).

³¹ MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. Herman, AB (coordenação), 2001, p. 01. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Mauricio-Mercadante/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociacao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC/links/5c74758ea6fdcc47159bf2d7/Una-decada-de-debate-e-negociacao-a-historia-da-elaboracao-da-Lei-do-SNUC.pdf Acesso em 01 out. 2023.

³² Importante traçar breve relação com as ideias expostas no capítulo anterior, segundo as quais o Brasil se opôs a alguns encaminhamentos da Conferência de Estocolmo por conta do planejamento interno de desenvolvimento: “A década de 70 é também a época dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND. O II PND (1975-79) relacionava, entre os seus objetivos, “atingir o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e, em particular, sem devastar o patrimônio nacional de recursos naturais”. Dizia ainda que “o Brasil deve defender o seu patrimônio de recursos naturais sistematicamente e pragmaticamente. A sua preservação faz parte do desenvolvimento (...)” Em relação à Amazônia, o II PND demandava uma “imediata designação de Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Reservas Biológicas”, como parte da política de desenvolvimento. Portanto, é

acompanhar o movimento ambiental internacional, atender as peculiaridades do extenso território brasileiro, com seus tantos biomas e, ao mesmo tempo, não frear o crescente desenvolvimento de um país emergente.³³ A atividade se desenrolou em duas fases, respectivamente nos anos de 1979 e 1982.³⁴ No decorrer do complexo processo, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em 1981, por meio da Lei n. 6.938/81.

Nesse contexto, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF publicou um esboço que continha 16 categorias distintas de UCs e os respectivos tratamentos que cada uma delas deveria receber. Como é de se esperar de um projeto, as divisões não eram exatamente alinhadas e os objetivos firmados, por vezes contraditórios, eram de difícil compreensão. No ano de 1982, já com alguns ajustes, foi publicada a segunda proposta, a qual, diga-se de passagem, foi muito bem recebida pelo Governo:³⁵

Na segunda etapa do Plano do Sistema de UCs já era reconhecido que um “fator que tem dificultado a proteção e conservação de certos ecossistemas recomendados para serem protegidos tem sido a legislação existente que prevê somente três categorias de uso indireto dos recursos naturais, a nível federal - Parque Nacional, Reserva

“no contexto da ditadura militar, no âmbito de um conjunto de ações desenvolvido durante aquele período, que visava um planejamento globalizante e integrado - em função mesmo da índole modernizante e do caráter centralizador do governo”, que acontece a elaboração do Plano do Sistema de UCs” (MERCADANTE, *op. cit.* p. 01 – 02).

³³ “Em 1970, o sistema federal de unidades de conservação compreendia 14 parques nacionais (na época, cobrindo 2.756.513ha) e 12 florestas nacionais (257.756ha), num total de 3.014.269ha, ou 0,36% das terras brasileiras. Havia também 26 parques e reservas estaduais, incluindo o Monte Pascoal (que depois tornou-se parque nacional); o Rio Doce, em Minas Gerais; Campos do Jordão, Jacupiranga e Morro do Diabo, em São Paulo; e Turvo e Nonoai, no Rio Grande do Sul (totalizando 305.457ha); e 13 florestas estaduais (equivalentes às florestas nacionais; com 39.539ha)” (RYLANDS, Anthony B.; BRANDON, Katrina. Unidades de conservação brasileiras. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, p. 27-35, 2005. p. 29. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/conservation_units.pdf Acesso em: 5 out. 2023).

³⁴ “A primeira etapa do plano visava o levantamento das áreas protegidas existentes e a avaliação de sua quantidade, além de inventariar as áreas de interesse para a criação de UCs. Na segunda etapa do plano, aperfeiçoaram-se as propostas da primeira, além de alocar recursos e pessoal para efetivar as UCs até então criadas.” (FREITAS, I. F.. Unidades de Conservação no Brasil: O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e a viabilização da zona de amortecimento. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009 *apud* DO NASCIMENTO LOPES, Elfany Reis. Aspectos ambientais e históricos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: 12 anos de implantação. **Nature and Conservation**, v. 6, n. 2, p. 6-17, 2013. p. 9. Disponível em: <https://doi.org/10.6008/ESS2318-2881.2013.002.0001> Acesso em 08 out. 2023).

³⁵ “Hoje poucos sabem que o primeiro planejamento do sistema de unidades de conservação para o país foi efetuado nos anos 1970 pelo então IBDF, com o apoio da organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, tendo sido aprovado pelo governo e publicado oficialmente em 1979. Chamava-se “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil”. [...] Nesse plano já se escolhera os objetivos nacionais para as unidades de conservação, propondo, assim, a necessidade do estabelecimento de outras categorias de manejo, não previstas nas legislações então em vigor (Código Florestal (1965) e Lei de Proteção à Fauna (1967)), bem como já indicava várias áreas para o estabelecimento de novas unidades de conservação, em especial na região da Amazônia, na Caatinga e costeiro-marinha. Em 1982 foi sancionada pelo governo e publicada sua segunda etapa, ainda pelo IBDF e já com o seu nome atual (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) e sua sigla atual (SNUC)” (MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Ed.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Ministério do Meio Ambiente, 2011. p. 23. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/3510> Acesso em 29 set. 2023).

Biológica e Estação Ecológica - e duas de uso direto - Floresta Nacional e Parque de Caça”. (A Área de Proteção Ambiental, embora criada pela Lei nº 6.902, de 1981, não é citada como UC). Além da necessidade de estabelecer os fundamentos legais de novas categorias de UC, a experiência começou a demonstrar a conveniência de uma lei organizando essas categorias em um sistema e ordenando o processo de seleção, criação e gestão dessas áreas, tendo em vista objetivos nacionais de conservação.³⁶

Nenhuma das duas sugestões, de 1979 e 1982, foi transformada em lei e, por isso, elas nunca integraram efetivamente o ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, persistiam as inúmeras incongruências lacunosas que orbitavam a legislação ambiental brasileira e seus órgãos de gestão, execução e proteção.³⁷ O quadro se agravou após a Constituição de 1988, pois “houve uma verdadeira avalanche de espaços ambientais nos mais variados tipos, formas e regimes jurídicos, variando de Estado para Estado, de Município para Município, etc”.³⁸

Tanto é assim que em 1989, um ano depois da promulgação da Constituição Federal e cerca de uma década depois da publicação de primeira proposta de um sistema unificado de UCs, o IBDF solicitou a propositura de um novo projeto à ONG Funatura, capitaneada por Maria Tereza Jorge Pádua, autora do plano anterior, de 1979.³⁹

O objetivo, de revisar e atualizar o esboço feito anteriormente, foi majestosamente atingido: dessa vez, mais do que receber bem o anteprojeto de lei, no ano de 1992 o Poder Executivo o apresentou ao Congresso Nacional. Dali em diante, a proposta virou Projeto de Lei e passou a tramitar na Câmara dos Deputados sob o número 2.892/92.⁴⁰

As discussões que antecederam a publicação do anteprojeto de lei e buscaram delinear os contornos do SNUC permaneceram durante todo o processo legislativo, que durou quase uma década. Entre os maiores problemas enfrentados pelos congressistas, firmava-se a dificuldade de, por meio da criação de um sistema de UCs autônomas cujos manejos pudessem se integrar e se mostrar adequados para os problemas concretos, além de preencher

³⁶ MERCADANTE, *op. cit.*, p. 03.

³⁷ Importante destacar que, antes da criação do IBAMA, no ano de 1989, as funções de gerência e execução das políticas ambientais eram divididas de maneira desordenada e incongruente, de forma que a SEMA e o IBDF acabavam por se sobrepor e, por vezes, contradizer entre si. Notadamente, inexistia uma ação coordenada.

³⁸ RODRIGUES, *op. cit.* p. 151.

³⁹ Para além dos ruralistas e dos demais setores da sociedade também interessados, “A história da elaboração da Lei do SNUC demonstra o embate travado entre preservacionistas e conservacionistas ou socioambientalistas, que culminou numa solução conciliatória, separando-se as unidades de conservação (UCs) em duas categorias: as de proteção integral, e as de uso sustentável.” (MACIEL, *op. cit.* p. 44).

⁴⁰ BRASIL. **Congresso Nacional. Projeto de Lei n. 2.892, de 4 de junho de 1992.** Dispõe sobre os Objetivos Nacionais de Conservação da Natureza, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece medidas de preservação da diversidade biológica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2892-1992> Acesso em: 07 out. 2023
Acesso em: 29 set. 2023.

adequadamente os vazios legislativos encontrados pelos estudos que tiveram início na década de 70:

Quase todo seu fundamento técnico [da Lei n. 9.985/00], incluindo o conceito de sistema nacional, os estudos técnicos para o estabelecimento, as zonas de amortecimento e a obrigatoriedade de se fazer planos de manejo, eram já prática comum desde décadas antes, tanto no nível federal como no estadual. Portanto, a primeira e grande virtude da Lei foi juntar e ordenar todos os textos legais e as melhores práticas em um só, coerente e de fácil entendimento. A segunda foi dar peso de lei a questões importantes que ainda não tinham esse nível, como no caso do apoio financeiro que as unidades de conservação devem receber de empreendimentos que tem impacto ambiental na região onde se localizam.⁴¹

Depois de inúmeros embates, negociações, supressões, adições e alterações no texto, o PL n. 2.892/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 2000. No mês subsequente foi sancionado e transformado na Lei 9.985/00.⁴² A partir de então, o Brasil passou a contar com um sistema integrado e específico de unidades de conservação, o qual reuniu diversas disposições legais espalhadas pelo ordenamento jurídico e instituiu figuras e mecanismos aptos à preservação da fauna, da flora e dos biomas.

Acerca do tema, Rodrigues⁴³ se manifestou no sentido de que o legislador utilizou-se da Lei do SNUC para regulamentar os incisos I e III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, de maneira a impedir a criação dos conhecidos “parques de papel”. A implementação destes não tinha relação alguma com questões ambientais referentes à área protegida. Tanto é assim que, como bem destaca o autor, a implementação de UCs mal levava em consideração as opiniões da população local, resumindo-se à restrição da propriedade sem qualquer tipo de contraditório ou indenização.

Fato é que o Estado brasileiro passou a contar com uma ferramenta apta a regular a adequada interação entre desenvolvimento socioeconômico e natureza,⁴⁴ definitivamente um

⁴¹ MEDEIROS; ARAÚJO. *op. cit.* p. 32.

⁴² Para maiores informações sobre a exata tramitação, consultar a integralidade dos seguintes textos: MERCADANTE, Maurício. **Avanços na implementação do SNUC e desafios para o futuro**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/mauricio_mercadante_avancos_na_implementacao_do_snuc_e_desafios_para_o_futuro.pdf Acesso em 03 out. 2023; e MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. **Herman, AB (coordenação)**, 2001, p. 1. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Mauricio-Mercadante/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociacao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC/links/5c74758ea6fdcc47159bf2d7/Uma-decada-de-debate-e-negociacao-a-historia-da-elaboracao-da-Lei-do-SNUC.pdf Acesso em: 1 out. 2023.

⁴³ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 149.

⁴⁴ Vários avanços em razão da edição da Lei do SNUC podem ser apontados: 1) a definição de quais espaços constituem unidades de conservação, dentro do universo de espaços territoriais especialmente protegidos, previstos pelo inciso III do § 1º do art. 225 da CF/88; 2) a sua situação dominial, ou seja, quais UCs requerem domínio público e quais são compatíveis com o domínio privado; 3) quais são as principais características de cada categoria de manejo; 4) quais categorias de manejo admitem a presença de populações tradicionais residentes; 5) que providências devem ser tomadas pelo Poder Público quando a categoria de manejo não

marco para a legislação ambiental tupiniquim. Entre as inovações de tal regramento é possível citar: (i) a criação de categorias de UCs novas e mais adequadas do que as anteriormente existentes; (ii) a integração e o diálogo contínuo que as categorias de UCs guardam entre si; (iii) a possibilidade de participação da sociedade na implementação do sistema; e (iv) uma previsão exata de como as unidades podem ser criadas e geridas.

2.4 – SNUC: LEI PROPRIAMENTE DITA E ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Por mais que a ideia do instituto “áreas protegidas” já existisse antes mesmo de 1988 (não sob essa nomenclatura), foi somente após a promulgação da Carta Magna que tal conceito ganhou notória força, haja vista que se tornou, efetivamente, um instrumento do Poder Público para a consecução das políticas ambientais (até porque o art. 225 da CF determinou expressamente que o Poder Público deve criar espaços de proteção ao meio ambiente e assegurá-la).

Ainda, Rodrigues⁴⁵ diz que em menos de um ano da promulgação da Constituição Federal, em 1988, a Lei n. 7.804/89 alterou a Política Nacional do Meio Ambiente e estabeleceu que a criação de espaços ambientalmente protegidos passariam a ser um de seus instrumentos.

Por um lado, o artigo 225 da Constituição Federal incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o conteúdo das discussões tidas internacionalmente no sentido de buscar uma relação harmônica, menos agressiva, com meio ambiente. Por outro, a Lei n. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentou, em parte, o § 1º do referido dispositivo constitucional, segundo o qual o poder público deve estabelecer alguns espaços e componentes a serem ambientalmente protegidos, cabendo-lhe, também, assegurar que tal proteção seja efetivamente cumprida:⁴⁶

permite a permanência de grupos tradicionais, mas há populações residentes; 6) quais são os requisitos para a instituição de unidades de conservação; quais são os requisitos para a instituição de zonas de amortecimento e corredores ecológicos e quais categorias de manejo devem instituí-los; 7) quais categorias devem elaborar planos de manejo e instituir conselhos gestores e em que prazo (LEUZINGER; SANTANA; SOUZA. op. cit. p. 13-14).

⁴⁵ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁶ Art. 225 da Constituição Federal: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] 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; [...] (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 28 set. 2023).

Pela leitura constitucional, a criação de unidades de conservação constitui obrigação do Poder Público, de forma a garantir a salvaguarda da norma-matriz do art. 225 da Constituição Federal: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. É que esses espaços, por excelência, contribuem para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território brasileiro e nas suas águas jurisdicionais; a proteção das espécies ameaçadas de extinção; a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; pesquisas científicas; proteção às populações tradicionais, entre outros importantes objetivos.⁴⁷

Diz-se “em parte” porque as unidades de conservação, que são doze, constituem apenas uma parcela dos espaços territoriais especialmente protegidos, ou seja, são espécies do gênero “área protegida”, conceituada como “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”:⁴⁸

A verdade é que “[...] o legislador perdeu incrível oportunidade de uniformizar o tratamento dos espaços ambientais especialmente protegidos no ordenamento jurídico brasileiro, já que não estão arrolados na lei uma série de espaços ambientais que são especialmente protegidos”.⁴⁹

Antunes⁵⁰ esboçou interessante consideração ao apontar que os conceitos de espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação não podem ser confundidos, vez que o primeiro, além de englobar as segundas, não se limitam a elas. A exemplo, o atual Código Florestal lista alguns espaços que, a despeito de não serem considerados UCs, devem ser genericamente protegidos, tais como as Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Uso Restrito.

Ainda sobre a necessária separação conceitual entre unidades de conservação e espaços ambientais especialmente protegidos, a qual, infelizmente, fomenta desnecessária difusão legislativa:

Logo, existem dois sistemas de proteção ambiental, distintos, previstos na Constituição e materializados pela legislação ordinária, (i) o primeiro voltado para a generalidade dos ecossistemas e biomas, expresso pelo Código Florestal e o (ii) segundo especificamente voltado para áreas merecedoras de proteção especial, o qual se materializa na Lei do SNUC. Como se demonstrará, ambos não podem ser

⁴⁷ MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

⁴⁸ Transcrição literal do artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica, tratado da Organização das Nações Unidas que foi estabelecido durante a ECO-92 e já foi assinado por mais de 160 países. No Brasil, o texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 2/1994 e ratificado pelo Decreto Federal n. 2.519/92. (BRASIL. **Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília: Presidente da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm Acesso em: 12 out. 2023).

⁴⁹ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 815.

aplicados simultaneamente sobre um mesmo território, prevalecendo a lei especial sempre que o Poder Público tenha, regularmente, instituído uma Unidade de Conservação, qualquer que seja a sua categoria. Com efeito, repita-se, a CF expressamente reconhece a existência de dois marcos legislativos bastante distintos no que tange à proteção do meio ambiente. O (i) primeiro diz respeito à proteção ambiental genérica e o (ii) segundo diz respeito à proteção ambiental de áreas que sejam julgadas merecedoras de tutela especial. Leitura atenta do artigo 24 da CF demonstra que o Constituinte originário estabeleceu a obrigação para o legislador ordinário legislar sobre (i) florestas e (ii) sobre conservação da natureza.⁵¹

Pois bem. A lei do SNUC constitui-se em regramento especial que se propõe a estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação,⁵² cujos regimes jurídicos se distinguem e são aplicados de acordo com as peculiaridades de cada unidade. É dizer, em suma, que embora todas sejam protegidas, os atributos inerentes a cada área definem o regime jurídico a ser aplicado.

As unidades de conservação, obrigatoriamente criadas por ato do poder público (não necessariamente por lei),⁵³ podem, ou não, prescindir de consulta prévia à população,⁵⁴ e são assim definidas:

[...] 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.⁵⁵

Não fosse o alerta feito acima, poder-se-ia pensar que a ideia de sistema, contrastante com a fragmentação legal que se manifestava antes da promulgação da Lei 9.985/00, reside no fato de que todos os espaços suscetíveis de proteção teriam sido tutelados pela lei do SNUC. Todavia, “[...] existem outros previstos na legislação brasileira (áreas de preservação

⁵¹ *Ibid*, p. 822

⁵² Art. 1º da Lei n. 9.985/00: Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm Acesso em: 10 set. 2023).

⁵³ Art. 22 da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [...] § 2º: A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

⁵⁴ No caso da Estação Ecológica e das Reservas biológicas, que, em regra, não comportam visitação e qualquer outro tipo de intervenção humana, o interesse público pode ser aferido independentemente de consulta à população, motivo pelo qual esta é dispensada. Ainda, tanto quanto for possível, a lei exige que a população esteja sempre presente a participar das decisões públicas por ser a maior interessada na sua criação. [...] A população não pode ser prejudicada pela criação de unidade de conservação se o espaço territorial não for efetivamente relevante ao meio ambiente (SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 433).

⁵⁵ Transcrição literal do texto do art. 2º, I, da Lei 9.985/00.

permanente, reserva legal, área de proteção especial, servidão florestal, reserva indígena, reserva da biosfera, grandes ecossistemas nacionais, etc.) que, como se disse, estão fora do sistema criado pela Lei.”.⁵⁶

Na prática, a ideia de sistema reside no fato de que há, a nível nacional, um complexo integrado de unidades de conservação federais, estaduais e municipais de diversas espécies.⁵⁷ Eis aí, precisamente, a manifestação concreta do predicado “nacional”, dado ao aparelho brasileiro de UCs: em que pese a gestão dos espaços protegidos dessa natureza poder ser feita por qualquer ente federado, cada qual em sua esfera de atuação, todos são competentes para implementar e gerir tais espaços.⁵⁸

As diretrizes e objetivos que circunscrevem, limitam e vinculam a atuação da União, dos Estados e Municípios encontram-se nos artigos 4º e 5º da legislação aqui abordada. Sobre o assunto, Machado⁵⁹ argumenta que por conta da autonomia dada aos entes federados pela Constituição, não se pode obrigar os Estados e Municípios a integrarem o SNUC, de sorte que as disposições da Lei 9.985/00 só se lhes aplicam se, porventura, eles criarem e mantiverem unidades de conservação que se fundamentem nessa legislação.

De outro lado, o mesmo escritor afirma que se os entes políticos decidirem criar UCs com base na Lei do SNUC, e, ao mesmo tempo, dar a elas regime jurídico diverso daquele estabelecido na lei, há desrespeito ao princípio da supremacia da norma geral federal.

Para obter do máximo de efetividade possível no que tange à gestão, o legislador, depois de muitos anos de discussões e embates, desenvolveu uma estrutura peculiar, a qual encontra-se descrita nos incisos do art. 6º da norma em comento.⁶⁰ Veja-se: enquanto ICMBio⁶¹, o IBAMA⁶² (supletivamente) e os órgãos estaduais e municipais buscam implementar o SNUC, o CONAMA⁶³ acompanha de perto tais atividades e o MMA⁶⁴ coordena todo o conjunto.

⁵⁶ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 152.

⁵⁷ Art. 3º da Lei n. 9.985/00: O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

⁵⁸ Os objetivos do SNUC encontram-se elencados nos incisos do art. 4º da Lei 9.985/00.

⁵⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 812.

⁶⁰ Art. 6º da Lei n. 9.985/00: O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

⁶¹ ICMBio: significa Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

⁶² IBAMA: significa Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

⁶³ CONAMA: significa Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Naturalmente, a criação de uma unidade de conservação impõe a obrigação de realizar estudos técnicos prévios, cujo objetivo é o de definir uma localização precisa e os limites mais adequados para a unidade.⁶⁵ Somente após a definição das características ambientais do espaço, incluindo, aí, seus recursos naturais, importa fixar o manejo⁶⁶ mais apropriado.

Para que uma determinada área passe a fazer parte de uma unidade de conservação, deve atender a cinco requisitos:

São 5 as características de uma unidade de conservação descrita na Lei do SNUC: a) O primeiro aspecto característico de uma UC é a sua relevância ecológica, ou seja, a sua importância na manutenção do equilíbrio ecológico (ciclo hidrológico, manutenção da cobertura térmica, qualidade de vida no planeta); b) A segunda característica é que a sua criação necessariamente é acompanhada de ato oficial, pois todas as Unidades de Conservação, sejam públicas ou privadas, estão sujeitas a um regime especial delimitado por órgão oficial. É mister que a própria caracterização de uma UC — tipologia — seja feita mediante ato oficial, daí por que esta é uma característica que identifica uma unidade de conservação; c) O terceiro aspecto é a sua delimitação territorial, ou seja, as Unidades de Conservação, como o nome já diz, são unidades e, como tais, são áreas que guardam limitações necessárias à proteção do bem ambiental para a persecução da finalidade objetivada; d) O quarto aspecto característico das unidades de conservação é o objetivo de proteção do meio ambiente. Não obstante a classificação em modelos de UC de proteção integral e os de uso sustentável, certamente em todos eles a preservação e a proteção do meio ambiente são imperiosas e, mesmo naqueles em que se permite o uso sustentável, este não poderá comprometer o equilíbrio ambiental. Outrossim, repita-se, apenas as UCs denominadas Monumento Natural que venham a ser criadas pela sua beleza cênica se encontram descomprometidas diretamente com uma finalidade de preservação ou conservação do equilíbrio ecológico; e e) O quinto aspecto é o de que as UCs possuem um regime especial de proteção e afetação em razão do interesse público que justifica a sua criação e, mesmo que sejam implantadas em áreas particulares, haverá um regime de afetação que deverá ser respeitado.⁶⁷

Depois da identificação dos elementos que a integram, o que mais importa a uma UC é a criação de um plano de manejo,⁶⁸ documento formal composto pelas normas indispensáveis à sua gestão e à consecução dos seus fins e que deve ser elaborado pelo órgão gestor da unidade (ou, no caso da Reserva Particular do Patrimônio Natural, pelo seu proprietário).

Antunes⁶⁹ consigna que o plano de manejo das UCs foi regulamentado pelos artigos 12 a 16 do Decreto n. 4.340/02, sendo que cada unidade de conservação deve, obrigatoriamente, contar com um desses documentos, a ser elaborado pelo seu gestor ou proprietário. A partir do

⁶⁴ MMA: significa Ministério do Meio Ambiente.

⁶⁵ Importa ressaltar, novamente, a redação do parágrafo segundo do art. 22 da Lei 9.985/00.

⁶⁶ Art. 2º, VIII, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas.

⁶⁷ RODRIGUES, *op. cit.*, p. 153.

⁶⁸ Art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

⁶⁹ ANTUNES, *op. cit.*, p. 866.

momento em que isso ocorre, submete-se o instrumento à aprovação do órgão específico, a qual pode se materializar por meio de portaria ou resolução do conselho deliberativo.

O principal escopo do plano é assegurar o exercício dos direitos dos indivíduos sobre determinada área, seja ela pública ou particular, e, ao mesmo tempo, compatibilizar as atividades concretas que emanam de tais direitos com o regime jurídico que se pretende firmar naquele território.

O documento deve ser aprovado em até cinco anos contados da data em que a unidade é criada.⁷⁰ Passado esse prazo, os órgãos executores e governos estaduais e municipais poderão figurar como réus na Ação Civil Pública – e deve conter, obrigatoriamente:⁷¹ (i) a localização, a dimensão e os limites da unidade de conservação, compreendidos aí o subsolo e o espaço aéreo (desde que influam na estabilidade do ecossistema);⁷² (ii) a zona de amortecimento;⁷³ (iii) quando for preciso, os corredores ecológicos;⁷⁴ e (iv) as medidas de integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. No mais:

A formulação de um plano de manejo de unidade de conservação exige a implementação do art. 4º, com 13 incisos – que trata dos objetivos do SNUC –, e do art. 5º, com 13 incisos – que trata das diretrizes do SNUC. Os objetivos de cada unidade de conservação estão inseridos na sua conceituação na Lei 9.985/2000. Assim, há objetivos gerais e objetivos específicos que são realmente importantes, porque através deles poderá ser aplicada a regra da Constituição Federal, a qual manda que, nos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, seja “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção (art. 225, § 1º, III). Há, portanto, um vínculo legal ligando o “plano de manejo” à Constituição Federal e à própria Lei 9.985, vínculo do qual, os que elaboraram o plano, não podem desligar-se.⁷⁵

Em relação às mencionadas zonas de amortecimento, vale breve destaque: das doze unidades de conservação que compõem o SNUC, apenas duas delas não estão obrigadas a

⁷⁰ Art. 27, § 3º, da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. [...] § 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

⁷¹ Art. 27, § 1º, da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. § 1º: O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

⁷² Art. 24 da Lei n. 9.985/00: O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação.

⁷³ Art. 2º, XVIII, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

⁷⁴ Art. 2º, XIX, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] XIX - corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

⁷⁵ MACHADO, *op. cit.*, p. 797.

instituir zonas de amortecimento.⁷⁶ São elas a Área de Proteção Ambiental e a Reserva Particular do Patrimônio Nacional.

Claro: conceitualmente, as APAs consistem em UCs cujo objetivo é o de fundir ocupação humana e meio ambiente natural, enquanto que, em se tratando das RPPNs, não seria razoável que um ato de cunho privado viesse a causar efeitos restritivos sobre propriedades alheias.

Por outro lado, Machado⁷⁷ proclama, com razão, ser muito compreensível que as dez modalidades de UCs restantes não consigam alcançar seus objetivos na ausência de uma separação gradativa entre meio ambiente antrópico e meio ambiente natural. Afinal de contas, elas não contam com o mesmo nível de tolerância à ocupação humana do que, por exemplo, uma APA, mostrando-se extremamente vital que exista um espaço destinado a diminuir ou enfraquecer os efeitos das atividades praticadas no entorno.

Embora não se desconheça que o SNUC classifica as unidades de conservação segundo, no mínimo, três critérios,⁷⁸ para os fins aqui perseguidos utiliza-se apenas um deles, qual seja, a divisão em: (i) Unidades de Proteção Integral,⁷⁹ que comportam somente o uso indireto⁸⁰ dos recursos naturais e têm como principal objetivo a conservação da biodiversidade; e (ii) Unidades de Uso Sustentável,⁸¹ que permitem a utilização de parcela dos recursos naturais, de forma direta,⁸² desde que de forma sustentável, de maneira a compatibilizar uso e preservação.

⁷⁶ Art. 25, *caput*, da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

⁷⁷ MACHADO, *op. cit.*, p. 803.

⁷⁸ Eis as divisões: (i) Públicas ou privadas, quando forem UCs de domínio público ou de particular; (ii) De proteção integral ou de uso sustentável, classificação expressa na lei, assim feita levando-se em consideração a manutenção (intocabilidade) do equilíbrio ecológico; e (iii) De uso direto ou indireto dos recursos naturais contidos na UC (RODRIGUES, *op. cit.*, p. 154).

⁷⁹ Art. 7º, I, § 1º, da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; [...] § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

⁸⁰ Art. 2º, IX, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

⁸¹ Art. 7º, II, § 2º, da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: [...] II - Unidades de Uso Sustentável. [...] § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

⁸² Art. 2º, X, da Lei n. 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais.

Integram o primeiro grupo a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre.⁸³ O segundo grupo é composto por Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural e, finalmente, pela Área de Proteção Ambiental.⁸⁴

Faz-se parêntese para mencionar predicado de divisão que interessa, a respeito da presença humana:

Dividimos as unidades em três tipos: 1º) em que a presença humana poderá ser proibida (Estação Ecológica, art. 9º, § 2º, e Reserva Biológica, art. 10, § 2º); 2) unidades em que a visitação pública é permitida conforme dispuser o plano de manejo ou o regulamento (Parque Nacional, art. 11, § 2º; Monumento Natural, art. 12, § 3º; Refúgio de Vida Silvestre, art. 13, § 3º; Reserva da Fauna, art. 19, § 2º; e Reserva Particular do Patrimônio Natural, art. 21, § 2º, II); 3º) unidades em que a ocupação humana, parcial ou total, faz parte de suas finalidades (Áreas de Proteção Ambiental, art. 15; Área de Relevante Interesse Ecológico, art. 16; Floresta Nacional, art. 17, § 2º; Reserva Extrativista, art. 18; e Reserva do Desenvolvimento Sustentável, art. 20).⁸⁵

É possível observar que a Área de Proteção Ambiental – APA, objeto do presente estudo, faz parte de um conjunto que comporta diferentes modalidades e intensidades de interferência humana, mas que, ainda assim, busca dirimir os efeitos nefandos da destruição dos ecossistemas brasileiros. Eis a ideia que se deve ter dela:

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.⁸⁶

Não obstante fazer parte da Lei do SNUC, publicada no ano de 2000, o instituto já existia desde a década de 80. Na realidade, essa unidade de conservação é um dos

⁸³ Art. 8º da Lei n. 9.985/00: O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

⁸⁴ Art. 14 da Lei n. 9.985/00: Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁸⁵ MACHADO, *op. cit.*, p. 805.

⁸⁶ Art. 15 da Lei n. 9.985/00: A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁸⁷ e foi inserida no ordenamento jurídico pela Lei 6.902/81, que, à época, dispôs sobre a criação dessas unidades e das chamadas Estações Ecológicas. Observa-se:

O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.⁸⁸

Existem, então, duas leis que tratam da implementação dessas unidades de conservação. Fossem elas contrárias, em eventual conflito notoriamente prevaleceria a lei do SNUC. Não é esse o caso: ao invés de se chocarem, elas se complementam, de forma que a mais recente incorporou o âmago do conteúdo da mais antiga.

Em regra, uma APA não é introduzida em localidades intocadas, mas naquelas já habitadas, seja qual for o contingente populacional. Isto, pois, a ideia da categoria não é proibir, de todas as formas possíveis, o uso de um espaço, mas a de congregá-lo com o bem-estar das populações humanas que já estavam anteriormente presentes no local.

Não por acaso, a legislação assegura ampla participação popular em todas as fases da implementação dessa modalidade de UC, bem como estimula a visitação do público e a realização de pesquisa científica. Também, e que muito importa à monografia:

[...] a criação de uma APA, de forma alguma, impede o exercício de atividades econômicas. Ao contrário, se a APA for bem concebida, é possível que o seu estabelecimento se constitua em estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas. A única exigência que é feita pelo Poder Público é que as atividades sejam compatíveis com o plano de manejo e que sejam executadas de maneira sustentável.⁸⁹

Destaca-se: as atividades realizadas no interior de uma APA pedem pela realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental, o que não pode ser um empecilho ao empreendimento de toda e qualquer ação. Vale atentar, também, para o seguinte:

Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas,

⁸⁷ De acordo com o Art. 9, VI, da Lei n. 6.938/81 (BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm Acesso em: 10 set. 2023).

⁸⁸ Art. 8º da Lei Federal n. 6.902/81 (BRASIL. **Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm Acesso em: 10 set. 2023).

⁸⁹ ANTUNES, *op. cit.*, p. 846.

limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.⁹⁰

A UC em questão pode ser implementada sobre terras públicas ou privadas.⁹¹ No caso destas – e algo que se destaca para o constructo ao qual se pretende chegar na conclusão do trabalho –, o poder público pode estabelecer normas e restrições à utilização do espaço, sempre respeitados os limites constitucionais:⁹²

O órgão gestor da unidade estabelecerá condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas de domínio público. Quanto às propriedades privadas, podem ser estabelecidas normas e restrições para a sua utilização e cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público.⁹³⁻⁹⁴

No mais, visando a prestigiar tanto quanto for possível a pluralidade, a APA possui um Conselho, cuja presidência incumbe ao órgão responsável pela sua administração, composto por representantes de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e população residente,⁹⁵ a qual, como dito, pode participar da elaboração do próprio plano de manejo.⁹⁶

Por fim, importa salientar que, em regra, a implementação de uma APA não enseja indenização aos particulares que possuem alguma propriedade dentro de seu território. Isto, pois, em sua maior porção e na maioria das vezes, essa modalidade de UC impõe limitações ao uso da propriedade, mas não barreiras que, tamanhas, impossibilitem o uso integral das suas porções. Por hora, não se mostra necessária consideração mais aprofundada acerca desse ponto específico, mas, adianta-se, abordá-lo-á novamente no próximo capítulo.

⁹⁰ Trata-se de cópia literal do art. 9º da Lei n. 6.902/81.

⁹¹ Art. 15, § 1º, da Lei n. 9.985/00: [...] A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

⁹² Art. 15, § 2º, da Lei n. 9.985/00: [...] Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

⁹³ TRENNENPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 454.

⁹⁴ Art. 15, §§ 3º e 4º, da Lei n. 9.985/00: [...] As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

⁹⁵ Art. 15, § 5º, da Lei n. 9.985/00: [...] A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

⁹⁶ Art. 27, § 2º, da Lei n. 9.985/00: Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. [...]§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

3 IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E DEVER DE INDENIZAR

No capítulo anterior, tratou-se de como as discussões que tangenciam a temática ecológica e ambiental passaram a ter relevância no cenário internacional. Abordou-se, também, o fato de esses debates terem sido incorporados paulatinamente ao ordenamento jurídico brasileiro e como isso refletiu nas ideias relacionadas à criação de um sistema de unidades de conservação. Ainda, o trabalho esboçou breve histórico acerca da construção da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, expôs as partes desta legislação que mais importam ao estudo e, por fim, retratou as particularidades da Área de Proteção Ambiental, demonstrando, entre outras coisas, como deveria ser gerida, seus pressupostos e fins.

Depois de ter reunido subsídios suficientes, neste capítulo a ideia é responder à seguinte pergunta: afinal de contas, as restrições advindas da implementação de uma Área de Proteção Ambiental impõem à Administração o dever de indenizar o particular cuja propriedade está dentro de seus limites? De acordo com a hipótese, a resposta é afirmativa em todos os casos. Ou seja, criada uma APA, e observada alguma restrição dela advinda, surge a obrigação de reparar o particular.

A partir daqui, objetiva-se verificar se a hipótese será confirmada pelos resultados encontrados. Para tanto, iniciar-se-á tratando do fato de que, além do Ato Normativo de instituição da APA, o plano de manejo é o regramento que impõe as limitações concretas no território que compõe a UC, por meio de um zoneamento específico. Tal zoneamento, por sua vez, divide a unidade em várias seções, cada qual com regras específicas de administração do uso dos recursos disponíveis na área.

Em seguida, a ideia é averiguar se todas as zonas de manejo impõem restrições tão severas a ponto de esvaziar o conteúdo econômico de uma propriedade e torná-la inviável. Ainda, tem-se o intento de examinar se, nos casos em que a propriedade não se torna economicamente inviável, há justificativas suficientes a uma obrigação de indenizar.

De outro lado, pretende-se investigar se, quando há esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade, deve a Administração indenizar o particular, haja vista que tal acontecimento destoa dos fins a que se presta a modalidade de UC discutida. Por último, define-se o que é o conteúdo econômico de uma propriedade.

3.1 PLANO DE MANEJO: CONCRETIZAÇÃO DA IDEIA DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Conforme dito no capítulo anterior, as UCs devem ser criadas por ato do Poder Público, que deve indicar: (i) a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; (ii) a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; (iii) a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e (iv) as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.⁹⁷

Entretanto, na maior parte das vezes o ato do poder público não constitui as restrições concretas propriamente ditas. Ao contrário: geralmente, tais atos consistem em encaminhamentos gerais e vinculativos, que preveem a necessidade de editar regramento específico destinados a regular as atividades a serem desenvolvidas no território da UC. É quase uma regra, portanto, que os Atos Normativos de instituição de uma APA sejam mais genéricos do que singulares.

O “passo a passo” adotado para implementação de uma UC é, basicamente, o seguinte: primeiro, um órgão executor⁹⁸ propõe a criação da unidade, encarregando-se de cumprir os procedimentos administrativos necessários (como estudos técnicos preliminares e audiências públicas).⁹⁹ Estes procedimentos, às suas vezes, reúnem os dados¹⁰⁰ que irão fomentar o Ato Normativo por meio do qual a unidade de conservação passará a existir no ordenamento jurídico brasileiro.

O Ato Normativo, por sua vez, toma materialidade por meio do plano de manejo, documento que, como bem assentado em oportunidade anterior, com fundamento nos objetivos da unidade de conservação “estabelece o seu zoneamento e as normas que devem

⁹⁷ Conforme artigo 2º do Decreto 4.340/2002: O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: [...] (BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em: 15 out. 2023).

⁹⁸ Como bem exposto no capítulo anterior, o art. 6º da Lei n. 9.985/00 assenta que os órgãos executores do SNUC são: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais. De acordo com o mesmo artigo, suas funções são implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

⁹⁹ Art. 4º do Decreto 4340/02: Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade (BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em: 15 out. 2023).

¹⁰⁰ Trata-se, aqui, de dados que alimentarão alguns os itens do art. 2º do Decreto 4.340/00, tais como: (i) a categoria de manejo; (ii) as atividades que, abstratamente, podem ser desenvolvidas no local; (iii) os objetivos da UC; e (iv) em qual área deve ela recair.

presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais”.¹⁰¹ Significa dizer que plano de manejo é o regramento que, tomando como base o Ato Normativo de instituição da APA, diz, efetivamente, o que pode ser feito e em quais partes da unidade determinada coisa pode ser feita.

Veja-se que ao sistematizar as unidades de conservação, a Lei n. 9.985/2000 (Lei do SNUC) coroou os Planos de Manejo como figuras centrais do Sistema ao prever, expressamente, que todas as UCs devem, impreterivelmente, contar com um deles – para a própria manutenção e desenvolvimento do sistema, rememora-se.¹⁰²

Nesse esqueque, importa mencionar: em que pese a existência de tal determinação, não havia, à época, legislação específica ou qualquer outra instrução que, reunindo regras básicas e atualizadas, fosse capaz de padronizar a criação desses planos:

No Brasil, o plano de manejo só foi legalmente instituído em 1979, por meio do Decreto nº 84.017, que estabeleceu o regulamento dos parques nacionais brasileiros. O referido Decreto o definiu como um projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determina o zoneamento de um parque nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades. O objetivo era estabelecer um manejo ecológico adequado dos parques nacionais, dividindo-os em diferentes zonas, cada uma com características e graus de intervenção diferentes. Embora dirigida a apenas uma categoria de unidade, os parques nacionais, essa norma acabou criando o ponto de partida legal necessário à elaboração e implementação de planos de manejo no país, ao tornar a questão do planejamento tão importante quanto a própria criação de unidades de conservação.¹⁰³

Justamente por isso, dois anos depois da promulgação da Lei do SNUC, ao regulamentar alguns artigos desta norma, o Presidente da República, por meio do Decreto 4.340, estabeleceu que os órgãos executores do Sistema deveriam redigir um documento que servisse como guia para elaboração dos Planos de Manejo das diversas UCs que compõem o Sistema Nacional.¹⁰⁴

¹⁰¹ Definição tirada da Lei n. 9.985/00 (Lei do SNUC).

¹⁰² Artigo 27 da Lei n. 9.985/00: As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. [...]; E, ainda, artigo 28 da Lei n. 9.985/00: São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. [...].

¹⁰³ PEREIRA, G.S. 2009. **O Plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.sifloresta.ufv.br/bitstream/handle/123456789/4907/dissertacao_%20Gustavo%20Simas%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 29 jul. 2017 *apud* BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: Panorama, desafios e perspectivas. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS, v. 13, n. 2, 2018, fl. 4 <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/81895/52015> Acesso em 20 out. 2023.

¹⁰⁴ Art. 14 do Decreto n. 4340: Os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de cento e oitenta dias, a

Atendendo à determinação legal, o ICMBio criou o chamado “Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais”.¹⁰⁵

Antes dele, era possível encontrar algumas diretrizes em regulamentos diversos, fragmentadas:

Até dezembro de 2017, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) possuía distintos documentos com diferentes orientações metodológicas para a elaboração de planos de manejo entre as categorias do SNUC. Para os parques nacionais (Parna), reservas biológicas (Rebio) e estações ecológicas (Esec) considerava-se o Roteiro Metodológico de 2002 (Galante et al., 2002) ou sua atualização proposta em 2011 (ICMBio, 2011), a qual não foi oficializada. As florestas nacionais (Flona) também contavam com um Roteiro Metodológico elaborado em 2003 e revisado em 2009 (ICMBio, 2009). As áreas de proteção ambiental (APA) tinham como referência o Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental (IBAMA, 2001), que incluía as diretrizes de planejamento. A elaboração dos planos de manejo participativos das reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) era orientada pela Instrução Normativa (IN) ICMBio nº 01, de 18 de setembro de 2007. Para as áreas de relevante interesse ecológico (Arie), refúgio de vida silvestre (Revis) e monumentos naturais (Mona) o ICMBio contava apenas com orientações internas não formalizadas. Além de configurarem instrumentos de natureza jurídica distinta com um mesmo objetivo, esses documentos não produziam um alinhamento técnico em relação às orientações metodológicas para elaboração de planos de manejo, não contemplavam todas as categorias de UCs e não apresentavam alinhamento técnico para o SNUC.¹⁰⁶

Interessante ressaltar que a ideia central de um plano de manejo, e que foi contemplada pelo manual, é a de promover, tanto quanto possível, a integração das UCs à vida econômica e social das comunidades residentes e vizinhas. É “se debruçar sobre a realidade da unidade pensar em propostas de manejo que respondam às suas demandas específicas, visando o estabelecimento de caminhos a serem seguidos na sugestão”.¹⁰⁷

partir da publicação deste Decreto, roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação.

¹⁰⁵ Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais (2018: Brasília, DF). Org.: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 15 out. 2023.

¹⁰⁶ Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais (2018: Brasília, DF). Org.: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018, p. 14. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 15 out. 2023.

¹⁰⁷ D'AMICO, A. R. et.al. Lições aprendidas sobre a organização para o planejamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação. Série Cadernos ARPA. Brasília:MMA, 2010 *apud* BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia

Pois bem. Com vistas a promover a melhor gestão alcançável, o plano de manejo divide o território da UC em zonas: se a ideia, no Ato Normativo que cria a unidade, é a de generalidade, aqui o conceito é o da especificação, diametralmente oposto; aqui almeja-se, por meio de partes individualmente constituídas e com regras distintas entre si, efetivar os objetivos elencados para a área como um todo, de forma a justificar a implementação da UC.

O propósito do zoneamento¹⁰⁸ é ordenar o território da UC por meio da associação dos seus espaços internos a normas específicas de uso e disposição dos recursos. Afinal de contas, “[...] uma zona é uma parte no terreno da UC com determinado tipo de manejo, cujas ações tomadas devem ser compatíveis com a categoria e com o propósito da UC e levem à conservação de seus recursos e valores fundamentais.”¹⁰⁹

Deixando de fora a chamada zona de amortecimento, que tem como principal objetivo proteger a unidade de conservação por meio de uma transição amena entre ambiente modificado e ambiente preservado,¹¹⁰ o Roteiro para Elaboração dos Planos de Manejo divide os setores, de acordo com o grau de intervenção, em quatro modalidades.¹¹¹ São elas: (i) zonas sem ou com baixa intervenção; (ii) zonas com média intervenção; (iii) zonas com alta intervenção; e (iv) zonas com usos diferenciados.

Dentro de cada um desses gêneros, há espécies. No primeiro grupo estão as zonas: (i) de preservação; (ii) de conservação; e (iii) de uso restrito. No segundo, as de: (i) uso moderado; (ii) uso comunitário; e (iii) manejo florestal. Já no terceiro grupamento: (i) de infraestrutura; (ii) populacional; (iii) de produção; e (iv) urbano-industrial. Por fim, no quarto estão as zonas:

Dieguez. **Planos de manejo: Panorama, desafios e perspectivas**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS, v. 13, n. 2, 2018, fl. 9 <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/81895/52015> Acesso em: 18 out. 2023.

¹⁰⁸ Art. 2º, XVI, da Lei 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz. [...].

¹⁰⁹ Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais (2018: Brasília, DF). Org.: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018, p. 30. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 15 out. 2023.

¹¹⁰ Conforme art. 2º, XVIII, da Lei do 9.985/00: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

¹¹¹ Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais (2018: Brasília, DF). Org.: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018, p. 32 - 34. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 15 out. 2023

(i) de sobreposição territorial; (ii) de diferentes interesses públicos; (iii) de adequação ambiental; e (iv) de uso divergente (esta última não se aplica às APAs).

Entre os quatro grandes gêneros do zoneamento, o que impõe restrições mais severas ao uso da propriedade é o primeiro deles, em que a intervenção deve ser baixa ou inexistente. Melhor dizendo, não é possível desenvolver quase nenhuma atividade.

No que diz respeito às espécies que compõem esse gênero, tem-se que a Zona de Preservação, destinada às áreas sensíveis e àquelas em que há pouca ou nenhuma alteração, veda apenas os usos diretos de quaisquer naturezas. Já a Zona de Conservação, admitida em áreas em avançado grau de regeneração, não admite o uso dos recursos naturais. Por fim, a Zona de Uso Restrito, que recai sobre as áreas em médio ou avançado grau de regeneração, admite apenas o uso direito dos recursos naturais, desde que o impacto seja baixo.¹¹²

O leitor que chegou até aqui pode se perguntar qual seria, afinal, a relação existente entre o zoneamento imposto por um plano de manejo e o objeto do presente trabalho, leia-se, a suposição inicial de que a Administração teria o dever de indenizar os proprietários afetados pela implementação de uma APA. A resposta: a obrigação de indenizar vai depender, justamente, do manejo ao qual a área que foi inserida na APA está submetida.

Sublinha-se que eventual abordagem realizada exclusivamente pelas lentes do direito privado mostra-se problemática, pois poder-se-ia conjecturar, por meio dela, que a Administração deve arcar com indenizações por quaisquer restrições. Sob pena de cometer equívocos, portanto, a questão deve ser vista, impreterivelmente, segundo os ditames da Constituição Federal, cujos constituintes, munidos das vestes próprias à causa socioambiental, não hesitaram em impor limitações ao exercício dos poderes de uso, gozo, fruição e disposição inerentes à propriedade.

O Código Civil, como é de se esperar, reflete os ideais constitucionais. Nesse sentido, Rodrigues¹¹³ anota que a questão deve ser vista pelas lentes do núcleo do conceito de propriedade, o qual, depois da promulgação da Constituição, passou a ser composto, para além dos atributos tradicionais, por premissas socioambientais, que, às suas vezes, são representadas por limitações a esse mesmo direito de propriedade. Dessa forma, o conteúdo desse direito não é mais exclusivamente civilista.

A questão é que, majoritariamente, o particular não receberá indenização somente porque uma APA foi instituída em sua propriedade, ou ainda, pelo simples fato de que

¹¹² Tudo conforme tabela 1 da fl. 33 do Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.

¹¹³ RODRIGUES, *op cit.*, p. 150.

algumas restrições advindas da concepção de UC dessa natureza recaem sobre seu imóvel. Por outro lado, é errado dizer que o Estado jamais terá de indenizar o indivíduo nesses casos, principalmente se consideradas todas as nuances de um plano de manejo

Claro que é economicamente inviável, como também incoerente, propor que a Administração promova compensação pecuniária por todas as restrições que, calcadas em ideais ambientais, venham a recair sobre grandes extensões territoriais.¹¹⁴ Afinal, o ordenamento jurídico brasileiro, mais do que permite ao Poder Público que estabeleça espaços ambientalmente protegidos, admite que as propriedades, sejam públicas ou privadas, devem se submeter a limitações de natureza ambiental.

Em igual direção, não é de bom tom conjecturar que a Administração deve se vincular ao dever de reparar sempre que fixa limites de natureza ambiental à propriedade. Primeiro porque o uso irrestrito desta é uma realidade inexistente no arcabouço jurídico nacional. Segundo, pois sabe-se que seu conteúdo se subordina ao viés socioambiental, motivo pelo qual a sujeição a limitações dessa oriundas dessa estirpe é automática.

Ultrapassadas as considerações registradas nos parágrafos anteriores, passa-se a tratar do pagamento de indenização ao particular por conta do estabelecimento de uma APA, para cujas restrições a Lei 9.985/00 não prescreveu compensações por parte da Administração.

Já de início deve-se ter em mente que essa variedade de prestação ocorre em raríssimas ocasiões e, ainda, que a reparação, *in casu*, pede pela comprovação de uma série de fatores, todos umbilicalmente ligados a um único ponto: o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade causado unicamente pelas continências impostas pelo plano de manejo.

Impor, à caracterização do dever de indenizar, a necessidade de que a propriedade tenha sido inviabilizada por determinado enquadramento de manejo soa muito razoável, sobretudo ao se considerar que, nos termos da Lei do SNUC, a Administração só está obrigada a proceder à desapropriação nas UCs em que a ideia seja ou anular toda a ocupação humana, ou retirar os poderes do proprietário sobre determinada porção territorial.¹¹⁵

A questão que se coloca em voga, então, é esta: no espectro das APAs, há dever de indenizar pelas limitações causadas apenas se o conteúdo econômico da propriedade é esvaziado unicamente por ocasião do manejo estabelecido na área em que ela se localiza. O

¹¹⁴ Inclusive, o termo “áreas extensas” é parte integrante do conceito de APA esboçado no *caput* do art. 15 da Lei 9.985/00, a qual dispõe o seguinte: “A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa [...]”.

¹¹⁵ Veja-se o disposto nos artigos. 9º, § 1º, 10, §1º, 11, § 1º, 12, §2º, 13, § 2º, 17, § 1º, 18, § 1º, 19, § 1º e 20, § 2º, todos da Lei n. 9.985/00. À exceção das Áreas de Proteção Ambiental, das Áreas de Relevante Interesse Ecológico e das Reservas Particulares do Patrimônio Nacional, a lei prevê a possibilidade de desapropriar as propriedades particulares incluídas nos limites das Unidades de Conservação. Em alguns desses casos, a desapropriação consiste em uma possibilidade. Em outros, em uma obrigação.

motivo para tanto é que tal supressão vai de encontro, aos objetivos que a própria lei elegeu para essa modalidade de unidade de conservação, qual seja, a manutenção e viabilidade da ocupação humana no território.

Normalmente, o esvaziamento do potencial econômico de uma propriedade se opera no caso concreto apenas nas zonas da APA em que é permitida pouquíssima, ou mesmo é vedada, intervenção humana.¹¹⁶ É lógico: em tais espaços, mesmo quando não são desautorizados todos os tipos de uso – tornam-se proibidos o uso direto e, às vezes, o uso direto de médio e alto impacto –, pouco há que se extrair da propriedade, haja vista que a gama de atividades possíveis diminui significativamente.

Retornando ao ponto principal, o esvaziamento do conteúdo econômico de uma propriedade por conta da implementação de uma APA atenta contra os objetivos que a lei elencou para esse tipo de UC porque a ideia do legislador, evidenciada no capítulo anterior, era a de congregar valores distintos entre si: ocupação e atividades humanas e conservação; exploração dos recursos naturais e preservação; atividade econômica e compensação. Tanto é assim que:

[...] a criação de uma APA, de forma alguma, impede o exercício de atividades econômicas. Ao contrário, se a APA for bem concebida, é possível que o seu estabelecimento se constitua em estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas. A única exigência que é feita pelo Poder Público é que as atividades sejam compatíveis com o plano de manejo e que sejam executadas de maneira sustentável.¹¹⁷

Nos casos de restrições extremamente severas que, impostas por um plano de manejo, inviabilizam o uso de uma propriedade (ou minimizam drasticamente a possibilidade de exploração dos recursos nela disponíveis), longe de se buscar a fundição de preceitos, prestigia-se uns em detrimento dos outros. Deve haver um equilíbrio, pois, assim como o objetivo legal das APAs não é o de permitir a exploração indiscriminada, também não é o de manter ou tornar incólume o espaço sobre o qual ela se concretizou.

Para esta última finalidade, seja dito de passagem, o SNUC goza de outros tipos de UCs cujo escopo, ao contrário das APAs, obriga a Administração a proceder à desapropriação dos imóveis particulares que integram seu território – justamente porque as restrições estabelecidas são tão intensas que ou esvaziam o conteúdo econômico do local, ou consistem em verdadeiros apossamentos da área pelo Poder Público.

¹¹⁶ São elas, de acordo com o conteúdo da fl. 33 do Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais: zona de preservação, zona de conservação e zona de uso restrito.

¹¹⁷ ANTUNES, *op. cit.*, p. 846.

No mais, talvez o ponto mais forte para sustentar a argumentação aqui aventada esteja na própria Lei 9.985/00, no artigo que trata especificamente das APAs.¹¹⁸ A ideia lá constante é a de que as normas e restrições à utilização de uma propriedade dentro de UCs dessa natureza estão adstritas aos limites constitucionais. Em outras palavras: por mais que esteja submetida, entre outras, a ideias ecológicas, ambientais e sociais, a propriedade privada ainda fulgura como sendo um dos direitos fundamentais da República,¹¹⁹ devendo, por isso mesmo, ser respeitada.

Não se busca afirmar, com isso, que limitações de cunho ambiental consistem em desrespeito à propriedade privada. De forma alguma, em verdade. A conclusão a que se busca chegar é: se a propriedade privada, mesmo submetida aos propósitos constitucionais, fulgura como direito fundamental, torná-la inviável por conta da imposição de ônus notadamente gravosos significa tolher do proprietário um direito que, mesmo limitado, encontra-se dentro de sua esfera de pertença e é passível de exercício.

Nesse limiar, não é plausível que a Administração, com vistas a fixar balizas de cunho socioambiental em uma área determinada, se utilize do conceito de APA quando, na prática, acaba por instituir outros tipos de UCs, cujos regimentos foram construídos para serem capazes de atender às suas peculiaridades – inclusive fixando, em contrapartida pelos cerceamentos, a obrigação, ou a possibilidade, de desapropriação mediante justa e prévia indenização. Portanto, mais do que simplesmente conceitual, nessa hipótese há problema de adequação.

Inclusive, fosse outra a ocasião, poder-se-ia levantar discussão a respeito de o zoneamento realizado na APA consistir, ou não, na criação de outras modalidades de unidades que, embora inseridas na Área de Proteção, não estariam alinhadas com as normativas que alicerçam sua base legal, o que se desvia tanto da premissa fixada pelo legislador quanto da norma em si.

Dito isso, tem-se que surge à Administração o dever de indenizar o proprietário apenas quando o plano de manejo, ao zonar a APA e estabelecer o que pode, ou não, ser feito em cada seção, esvazia o conteúdo econômico de propriedade que integra o território da UC, por meio da inviabilização total do uso e exploração dos recursos ali existentes.

¹¹⁸ Trata-se do art. 15 da Lei 9.985/00, mais especificamente do § 2º, segundo o qual “Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.”

¹¹⁹ A Constituição Federal, no artigo 5º, garante o direito de propriedade ao mesmo tempo em que o submete à função social (respectivamente nos incisos XXII e XXIII). Ainda, em que pese a garantia da propriedade como direito fundamental, sua subordinação à função social encontra-se marcada em outros dispositivos da mesma Constituição, tais como os artigos 170, III, 182, § 2º, 184 e 186.

3.2 O QUE É O CONTEÚDO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE CUJA SUPRESSÃO IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O DEVER DE INDENIZAR

Antes de tratar do conteúdo econômico da propriedade, necessário delinear-la, ainda que de forma mínima. Para tanto, nada mais justo do que iniciar com a seguinte consideração esboçada por Pilatti,¹²⁰ segundo o qual a propriedade é a instituição central da civilização, tanto por constituir um conjunto básico de valores, quando por determinar e materializar as relações estruturais existentes entre os Estados, indivíduos e sociedades.

O movimento de estabelecer um contorno ao instituto suscita inúmeras discussões, de forma que é difícil alcançar consenso sobre uma substância exata, uma definição precisa. A propósito, é natural que, possuindo leis e características particulares, além de necessidades e culturas distintas, cada Estado tenha ideias ligeiramente díspares do que vem a ser a propriedade, bem como, é de se esperar e que o conceito desta varie no tempo:

O termo propriedade, como de resto todos os signos linguísticos, faz referência a um conceito. Entretanto, buscar o significado desse termo, isoladamente, não permite a compreensão global do seu conceito, mas tão somente, e quando muito, a apreciação referida a um tempo e espaço específicos.¹²¹

No Brasil, o instituto já se trajou de roupagens diversas, vezes mais, outras menos, próximas daquilo que hoje compreendemos como tal. A despeito disso, algo permaneceu imutável no desenrolar do tempo: a propriedade é o mais amplo dos direitos reais,¹²² do qual

¹²⁰ PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 30, n. 59, p. 89-119, 2009, p. 1.

¹²¹ MENDES, João Augusto Ribeiro. O conceito de propriedade. Florianópolis, 1994, 150p. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina, p. 59.

¹²² Os direitos reais são aqueles que se ocupam da relação que liga pessoas e coisas. Sobre o assunto: “Os direitos reais regulam as relações jurídicas relativas às coisas apropriáveis pelos sujeitos de direito. Essa noção psicológica de senhoria necessita de regulamentação jurídica para adequar a sociedade aos anseios e necessidades individuais. Como as coisas apropriáveis são finitas, cabe ao Estado regular sua apropriação e utilização. Relacionado com o conceito maior de propriedade, o direito real é o que mais recebe reflexos históricos e políticos nas diversas épocas e nos diversos Estados, isto é, altera-se no espaço e no tempo.” (VENOSA, Silvio de Salvo. **Direitos reais**. 13. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 1995, fl. 4. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61693007/Silvio_de_Salvo_Venosa_Direitos_Reais_2020200106-27301-18amtq.pdf?1578315722=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DColecao_Direito_Civil_DIREITOS_REAIS.pdf&Expires=1698881876&Signature=TF0oKDz9dIM4CldlJYeyaQQ81Q3g3v1iJOGY1U-0lTYffpUKkWtWZc7UGdTB5JFNoozc-wWgNhT0o1CbAyfjJ-maVW~22jyMF2mlqAEL2C9Dy7PiZPsMsPQS2sxaw-YUsqmj8Q6xTt-EbQgqVIPQo~8dVM11R~zeg9YtyktXu-7vcUrpT6HRVEQJEJnUqcrkq~B-Dbcsatj2qziQ43CayFVX9F17sy2~~RJ51Qt7xhXYVsqwZpSZ-BZ0UX1PnbulCmrypjKxfDMxmgp3kSzYW-biV69tlqKz-UyHsD3r~ZnRp5Up-hac6V4kHncUV73kLX0nx7f70tsbhEvNijDp2Q__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA Acesso em: 01 nov. 2023).

todos os outros direitos de mesma natureza partem e com base no qual é possível listar faculdades cuja realização cabe ao proprietário:

A propriedade [...] apresenta-se como unidade de poderes que podem ser exercidos sobre uma coisa e não como uma soma ou um feixe de faculdades distintas, cada uma das quais suscetível de desmembrar-se do todo para surgir como direito fracionado. A propriedade é a plenitude do direito sobre a coisa; as diversas faculdades, que nela se distinguem, são apenas manifestações daquela plenitude. Entre a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia, há uma relação de tal ordem que estes são projeções daquela, que não perde nenhuma de suas características pelo fato de se constituírem os demais.¹²³

Lamentavelmente o Código Civil Brasileiro não esboçou uma definição exata de propriedade, ainda que tenha elencado, no artigo 1.228,¹²⁴ o núcleo das ações permitidas ao proprietário sobre algo que é seu. Verdade seja dita, a legislação limitou-se a fixar um conteúdo positivo, consubstanciado nos verbos “usar”, “gozar” e “dispor”, e previu uma proteção específica, representada pelo verbo “reaver”.

Entretanto, se “A modernidade e as codificações trabalharam com um conceito estrito de propriedade, limitado ao âmbito das coisas corpóreas; [...] a pós-modernidade deverá trabalhar com um conceito amplo de propriedade, incluindo todo poder patrimonial oponível ao grupo social.”,¹²⁵ é possível supor que, na realidade atual, os verbos nucleares do artigo 1.228 do Código Civil são insuficientes para demarcar um conceito adequado.

De fato, a sofisticação das relações na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, dos ordenamentos jurídicos, legaram novas nuances à ideia estática de propriedade, de forma que estabeleceram noções ambivalentes acerca da sua substância. Junior¹²⁶ menciona que não há mais um conceito fixo de propriedade, na medida em que, atualmente, esta pode ser verificada sobre, entre outros, bens de consumo, de produção, públicos, privados, industriais, e direitos da personalidade. Cada uma dessas manifestações conta com um regramento específico.

A premissa utilizada neste estudo consiste naquela tradicional, já sacramentada pelo ordenamento jurídico brasileiro: a propriedade é direito real consubstanciado no uso, gozo,

¹²³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 103.

¹²⁴ Artigo, 1.228 *caput*, do Código Civil: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 10 out. 2023).

¹²⁵ PILATI, *op. cit.*, p. 2.

¹²⁶ JUNIOR, Alcides Tomasetti. **Percimento do direito de domínio e improcedência da ação reivindicatória. favela consolidada sobre terreno urbano loteado. função social da propriedade. prevalência da constituição federal sobre o direito comum**. Revista dos Tribunais Online. Vol. 723. p. 204 – 221. Revista dos Tribunais, 1996, p. 6.

fruição e disposição de um bem como melhor aprouver quem quer que seja o dono. Aqui, então, tem-se propriedade como a reunião de direitos autônomos (usar, gozar, dispor, reaver) que, juntos, permitem o exercício pleno, do ponto de vista individual, de poderes sobre um bem.

Dos Santos¹²⁷ indica que a propriedade enquanto instituição que fomenta a atividade econômica e é veículo de maximização de riquezas deve ser vista como um pacote de direitos, um amálgama de prerrogativas, e não meramente como coisa. Nesse caso, não há, então, algo físico, mas uma série de direitos que, numerosos, apresentam diferenças entre si.

Sucedem que as faculdades de uso, gozo, disposição e recuperação não possuem, por si mesmas, caráter econômico. Este surge apenas a partir do momento em que as prerrogativas se traduzem em ações concretas, quando “se traduzem nos direitos elementares de construir, plantar, habitar, exercer atividades de lazer, de comércio, de indústria, etc.”.¹²⁸

Então, o conteúdo econômico de uma propriedade consiste nas atividades que, com base nas prerrogativas inerentes ao instituto, possuem algum tipo de relevância para o mercado e podem ser desenvolvidas naquele local. Corolário lógico, eventuais limitações – tais como aquelas que advêm da criação de uma Área de Proteção Ambiental – podem diminuir, ou até esvaziar, o seu conteúdo econômico.

Evidente: se este se expressa pelas práticas passíveis de serem exercidas no local, a proibição de tais exercícios implica na impossibilidade de empreender atos passíveis de serem convertidos em moeda corrente. Em palavras outras, as vedações às prerrogativas de uso, gozo, fruição e disposição refletem, no plano concreto, na diminuição do número, ou da intensidade, das atividades por meio das quais, como dito, é possível converter essas faculdades em grandezas de ordem monetária. A exemplo:

Em se tratando de imóvel localizado em área urbana, é na possibilidade de construir, via de regra, que está a essência econômica da propriedade. Pelo que, tornar o direito de construir autônomo, e não apenas adstrito, no seu exercício, a exigências, ora mais ora menos rigorosas, significa esvaziar o direito de propriedade em termos de valor patrimonial. Um terreno situado em zona urbana, ao qual se não vincula o direito de sobre ele edificar, carece de significação econômica, salvo raras exceções. O seu esvaziamento é maior do que o do imóvel rural em que se vedasse plantar,

¹²⁷ DOS SANTOS, Katia Borges; FEITOSA, Bianca de Paula Costa Lisboa. Considerações acerca da propriedade privada à luz da Análise Econômica do Direito. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, v. 5, n. 2, p. 56-71, 2019, p. 11. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/5919/pdf> Acesso em: 29 out. 2023.

¹²⁸ OLIVEIRA, F. A. de. **Restrições ou limitações ao direito de propriedade**. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 141, p. 15–30, 1980. DOI: 10.12660/rda.v141.1980.43212. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43212> Acesso em: 1 nov. 2023. p. 13

pois neste caso poderia haver alternativa, economicamente razoável, de utilização (atividades pecuária, madeireira, etc.).¹²⁹

Claro que a lente da economia não é a única por meio da qual se deve vislumbrar a propriedade. Muito pelo contrário: tanto a Constituição quanto as leis espalhadas pelo ordenamento jurídico submetem a amplitude dos poderes inerentes ao domínio a vieses diversos, tais como o socioambiental. Então, dentre muitos outros, a propriedade está submetida aos interesses coletivos voltados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,¹³⁰ e, à vista disso, as limitações aqui abordadas, mais do que legais, estão alinhadas com os valores que, estabelecidos pelo constituinte originário, pulsam no âmago da Constituição Federal.

A visão que o ordenamento jurídico brasileiro tem da propriedade está voltada, mais do que para o mero aproveitamento do potencial monetário da coisa, para a destinação dada a ela. A lei faz, pois, um juízo, uma análise, cujo objetivo é responder se o fim para que se volta o bem concorda com o balizamento prescrito pelos arquétipos legais. A resposta, claro, deve ser positiva, sob pena de se mostrar inadequada.

É justamente aí, na atividade estatal cujo objetivo é impedir que as fronteiras estabelecidas pela lei sejam extrapoladas, que reside a possibilidade, a viabilidade jurídica, de o poder público impor ao particular reduções à execução das faculdades inerentes à propriedade, sem, necessariamente, indenizar em todas as vezes em que o faz. Observa-se:

[...] “a faculdade de ‘usar, gozar e dispor da coisa’, núcleo econômico do direito de propriedade, está condicionada à estrita observância, pelo proprietário atual, da obrigação propter rem de proteger a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas (parágrafo único do referido artigo). Os recursos naturais do Bioma Mata Atlântica podem ser explorados, desde que respeitadas as prescrições da legislação, necessárias à salvaguarda da vegetação nativa, na qual se encontram várias espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção. Nos regimes jurídicos contemporâneos, os imóveis — rurais ou urbanos — transportam finalidades múltiplas (privadas e públicas, inclusive ecológicas), o que faz com que sua utilidade econômica não se esgote em um único uso, no melhor uso e, muito menos, no mais lucrativo uso. A ordem constitucional brasileira não garante ao proprietário e ao empresário o máximo retorno financeiro possível dos bens privados e das atividades exercidas. Exigências de sustentabilidade ecológica na ocupação e utilização de bens econômicos privados não evidenciam apossamento, esvaziamento ou injustificada intervenção pública. Prescrever que indivíduos cumpram certas cautelas ambientais

¹²⁹ FAGUNDES, M. Seabra. **Aspectos jurídicos do solo criado**. Revista De Direito Administrativo, 129, 1–10. 1970. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42477/41197> Acesso em 13 jun. 2023.

¹³⁰ Para rememorar, eis o conteúdo do *caput* do art. 225 da Constituição Federal: 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.

na exploração de seus pertences não é atitude discriminatória, tampouco rompe com o princípio da isonomia, mormente porque ninguém é confiscado do que não lhe cabe no título ou senhorio. Se o proprietário ou possuidor sujeita-se à função social e à função ecológica da propriedade, despropositado alegar perda indevida daquilo que, no regime constitucional e legal vigente, nunca deteve, isto é, a possibilidade de utilização completa, absoluta, ao estilo da terra arrasada, da coisa e de suas virtudes naturais. Ao revés, quem assim proceder estará se apoderando ilicitamente (uso nocivo ou anormal da propriedade) de atributos públicos do patrimônio privado (serviços e processos ecológicos essenciais), que são ‘bem de uso comum do povo’, nos termos do art. 225, caput, da Constituição de 1988.¹³¹

Contudo, não é porque uma propriedade está submetida aos ditames legais – e, portanto, não pode ser utilizada ilimitada, completa e irrestritamente – que a supressão total do seu conteúdo econômico pela Administração, por ocasião da implementação de uma APA, sem que haja contrapartida, mostra-se razoável (em especial nas ocasiões em que os instrumentos utilizados são inadequados para fazê-lo).

Necessário pontuar que a tutela legal do meio ambiente busca agir nas externalidades negativas para que o prejuízo provocado por um indivíduo, ou por um grupo, não seja suportado por todos os outros, pela coletividade. Utilizando o mesmo caminho argumentativo, o presente trabalho busca assentar que, de outro lado, é forçoso admitir que um indivíduo, ou grupo, sozinhos, devam arcar com os ônus de aplicações que beneficiam a todos.¹³²

Com base nisso, afirma-se: nas situações em que a propriedade torna-se inviável, irrealizável, por conta do esvaziamento de seu conteúdo econômico, e que este advém do manejo de uma Área de Proteção Ambiental implementada pela Administração, surge para esta o dever de indenizar.

¹³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial 1.109.778/SC**. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 10-11-2009. DJe 04-05-2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200802828052 Acesso em: 27 out. 2023.

¹³² *In casu*, trata-se o ônus do esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade e, portanto, do fato de que se torna impraticável.

4 ANÁLISE DE JULGADOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Neste capítulo, serão analisados o conteúdo de julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4. O objetivo é entender o como tais instituições enxergam a possibilidade de impor à Administração o dever de indenizar o particular pelas restrições que, advindas da implementação de uma APA, recaem sobre a propriedade privada. Visa-se, também, a verificar se há jurisprudência – ou algo que dela se aproxime – acerca da temática.

Como delimitação temporal, foram analisadas decisões examinadas prolatadas entre 1º de janeiro de 2010 e 1º de setembro de 2023. Em relação aos parâmetros segundo os quais as observações foram realizadas, tem-se que no sítio de pesquisa de jurisprudência do TRF-4,¹³³ foram selecionadas as seguintes opções: (i) em “Origem”, “TRF4”; (ii) em “Campo para pesquisa”, “Ementa”; (iii) abaixo do campo “Texto para pesquisa”, selecionou-se “Acórdãos” e “Decisões Monocráticas a partir de 08/2006”. Já no sítio digital do STJ,¹³⁴ dirigiu-se à página de pesquisa avançada e não se selecionou qualquer tipo de filtro que não o de data.

A pesquisa tem estrutura qualitativa, mas não se descarta o uso de seus resultados para constatações de natureza quantitativa. Sendo que algumas decisões apareceram mais de uma vez nas buscas, a despeito de os termos utilizados serem distintos, a somatória dos números constantes no campo “TOTAL DE DECISÕES” não reflete a realidade: o número real de demandas distintas é de 97. Os termos exatos utilizados para os apuramentos encontram-se discriminados na tabela abaixo:

Tabela 1 – Termos utilizados na pesquisa nos Tribunais (continua).

| TRIBUNAL | DETALHES | TERMOS | PERÍODO | TOTAL DE DECISÕES |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------|--------------------------|
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “INDENIZAÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 67 |

¹³³ Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>

¹³⁴ Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

Tabela 1 – Termos utilizados na pesquisa nos Tribunais (continuação).

| TRIBUNAL | DETALHES | TERMOS | PERÍODO | TOTAL DE DECISÕES |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| STJ | | “APA” E “INDENIZAÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 20 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIA- ÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 1 |
| STJ | | “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIA- ÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 5 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIA- ÇÃO INDIRETA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 1 |
| STJ | | “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIA- ÇÃO INDIRETA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 4 |

Tabela 1 – Termos utilizados na pesquisa nos Tribunais (continuação).

| TRIBUNAL | DETALHES | TERMOS | PERÍODO | TOTAL DE DECISÕES |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------------|
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 2 |
| STJ | | “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 11 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 1 |
| STJ | | “APA” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 8 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “INDENIZAÇÃO” E “LIMITAÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 2 |

Tabela 1 – Termos utilizados na pesquisa nos Tribunais (continuação).

| TRIBUNAL | DETALHES | TERMOS | PERÍODO | TOTAL DE DECISÕES |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| STJ | | “APA” E “INDENI- ZAÇÃO” E “LIMITA- ÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 5 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | APA” E “INDENI- ZAÇÃO” E “LIMITA- ÇÃO AD- MINIS- TRATI- VA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 1 |
| STJ | | APA” E “INDENI- ZAÇÃO” E “LIMITA- ÇÃO AD- MINIS- TRATI- VA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 4 |
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “LIMITA- ÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 3 |
| STJ | | “APA” E “LIMITA- ÇÃO” | 01/01/10 A 01/09/23 | 9 |

Tabela 1 – Termos utilizados na pesquisa nos Tribunais (conclusão).

| TRIBUNAL | DETALHES | TERMOS | PERÍODO | TOTAL DE DECISÕES |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------|--------------------------|
| TRF-4 | TERMO PRESENTE NA EMENTA; ACÓRDÃOS E MONOCRÁTICAS A PARTIR DE 08/2006 | “APA” E “LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 1 |
| STJ | | “APA” E “LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA” | 01/01/10 A 01/09/23 | 6 |

Fonte: elaborada pelo próprio autor, 2023.

4.1 TERMOS “APA” E “INDENIZAÇÃO”

Em se tratando da primeira parte da tabela, ou seja, da pesquisa de julgados realizada no sítio eletrônico do TRF-4 com os termos “APA” e “INDENIZAÇÃO”, encontrou-se apenas um processo cujo pedido era o de indenização pelas restrições causadas na propriedade por conta da implementação de uma APA.¹³⁵ Os demais consistiam em embargos à execução fiscal,¹³⁶ Ações Civis Públicas propostas contra empresas que promoviam extração de areia em área de preservação permanente¹³⁷ e recursos cujo objetivo era impugnar o ingresso de uma entidade como assistente litisconsorcial do Ministério Público Federal.¹³⁸

A esmagadora maioria dos julgados (dos sessenta e sete, mais de cinquenta),¹³⁹ entretanto, discutia a necessidade de demolir construções particulares realizadas dentro do território de uma APA, bem como, de recuperar a área e indenizar pelos danos causados.

¹³⁵ 5000764-25.2010.4.04.7008

¹³⁶ 5020233-28.2017.4.04.7100

¹³⁷ 5000860-42.2012.4.04.7017; 5001808-32.2013.4.04.7216

¹³⁸ 5014305-51.2020.4.04.0000; 5014312-43.2020.4.04.0000; 5014308-06.2020.4.04.0000

¹³⁹ Para saber exatamente quais os números dos autos, basta subtrair dos sessenta e sete julgados os números indicados nas notas de rodapé de números 135, 136, 137 e 138.

Ainda assim, algumas considerações encontradas são de grande valia e, por isso, antes de abordar o único caso que tem o mesmo objeto do presente trabalho, passa-se a elas.

O primeiro apontamento relevante está inserido no espectro da responsabilidade ambiental, no qual tem-se que inexistente direito adquirido ou ato jurídico perfeito que albergue as intervenções realizadas nas unidades de conservação, de forma que, em regra, não há direito adquirido à continuidade de atividade meramente econômica que, outrora desenvolvida na propriedade sobre a qual recaiu uma APA, deixou de existir. Corolário lógico, intervenções em dissonância com aquilo que é permitido no local são passíveis de autuação e determinação de restauração, independentemente de terem sido possíveis em momentos anteriores.¹⁴⁰

Deve-se, no ponto, atentar para o seguinte: a mera recuperação de uma área degradada não afasta, automaticamente, o dever de indenizar pelos danos causados, mas a cumulação de obrigação de fazer com a de indenizar ainda soa controversa nos tribunais analisados. Isto, pois, embora o Superior Tribunal de Justiça já tenha editado súmula no sentido de que é possível essa reunião de imposições,¹⁴¹ alguns julgadores entendem que ela só se justifica quando a reparação *in natura* da área mostra-se insuficiente à reparação do dano.¹⁴² Outros, que a recuperação *in natura* não afasta a responsabilidade do degradador a indenizar pelo dano causado.¹⁴³

Em ambas as situações, porém, os julgados analisados concordam que devem ser priorizados atos que visam a tornar a área como se encontrava anteriormente e que a indenização é subsidiária. Ainda, há acordo no sentido de que a cumulação de obrigações não é automática e deve ser observada apenas no caso concreto.

Algo mais que, encontrado na pesquisa, importa ao presente trabalho diz respeito à consideração feita em uma Apelação Cível.¹⁴⁴ O relator consignou que as restrições advindas de uma APA são legais e cabíveis mesmo que inexistente plano de manejo. De acordo com o argumento utilizado no voto, a unidade de conservação “não deixa de existir porque não foi elaborado o plano de manejo, nem a ausência desse regramento afasta o dever dos órgãos públicos de proteger e fiscalizar a área e de disciplinar a sua ocupação.”.

O julgador assentou, ainda, ser equivocada interpretação segundo a qual, na ausência do documento que administra o manejo de uma APA, tudo se pode fazer: “enquanto as atividades não estiverem regulamentadas, é vedada a sua prática, e não o contrário.”.

¹⁴⁰ 5003145-80.2018.4.04.7216

¹⁴¹ SÚMULA 629, STJ

¹⁴² 5002116-05.2012.4.04.7216

¹⁴³ 5001291-27.2013.4.04.7216

¹⁴⁴ 5000744-79.2016.4.04.7216

Tais razões, vale destacar, vão de encontro àquilo que o estudo delineou no capítulo anterior, melhor dizendo, à ideia de que apenas o plano de manejo da APA tem o condão de impor as restrições de fato sobre determinada porção territorial e que não se pode vedar a prática de atividades até que ele seja publicado, sob pena de não atender à finalidade por conta da qual a unidade foi instituída.

Por último, o julgado que, propriamente, guarda relação com o objeto do presente trabalho.¹⁴⁵ Na origem, os apelantes propuseram ação ordinária visando à indenização pelas restrições administrativas que, decorrentes da criação de uma APA, ocorreram em sua posse. Os pedidos iniciais foram julgados improcedentes, dada a ocorrência da prescrição.

De acordo com o Juízo de primeiro grau, embora a demanda tenha sido apresentada como ação de desapropriação indireta, as restrições discutidas tratavam-se, na verdade, de limitação administrativa, haja vista que os direitos de uso e gozo não foram suprimidos (e, para caracterizar a desapropriação, deveriam sê-lo). Eis o trecho da ementa que reproduz tal pensamento:

Trata-se de limitação administrativa, a qual se configura justamente pela restrição gratuita da utilização econômica do direito de usar a propriedade em função de imposição geral e de ordem pública, o que, no caso dos autos, se configura na função socioambiental da propriedade consubstanciada na proibição constante do decreto nº 87.222/82.

Ainda, o julgador considerou que a exploração das atividades apenas teria sido submetida aos requisitos elencados no decreto e que, assim sendo, a limitação não retirou o conteúdo econômico da propriedade: “Portanto, afastada a alegação de que os proprietários tiveram seus direitos obstruídos de fazer uso do imóvel no tocante à parte protegida pela legislação pátria, não se falando de desapropriação indireta, mas sim de indenização pela limitação imposta pelo estado”. O relator do recurso manteve a decisão, utilizando-se da sentença como razão de decidir.

Na outra face da mesma moeda, o buscador do Superior Tribunal de Justiça, para os mesmos termos, ou seja, “APA” e “INDENIZAÇÃO”, apresentou apenas 20 julgados. Estes guardam maior relação com o trabalho. Antes, porém, relata-se brevemente os que não a possuem.

¹⁴⁵ Apelação Cível n. 5000764-25.2010.4.04.7008

Há seis recursos que, versando sobre responsabilidade ambiental, almejam encontrar a medida adequada a ser adotada para reparar adequadamente o dano causado.¹⁴⁶ Ainda nesse segmento, foram encontrados embargos de declaração que visavam à reforma da decisão que discutia a responsabilização ambiental.¹⁴⁷

No mais, um dos julgados discutia se a municipalidade deveria responder pelos danos causados ao particular por tê-lo autorizado a implantar loteamento dentro de uma APA, cessando a ordem tempos depois.¹⁴⁸ Ainda, em sede de Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial, foi decidida questão sobre uma cobrança de multa administrativa ambiental pelo derramamento de óleo na Baía de Guanabara.¹⁴⁹

O Tribunal Superior também promoveu o julgamento de: (i) caso que tratava de pedido de desapropriação de propriedade inserida em APA por conta da construção de uma hidrelétrica;¹⁵⁰ (ii) demanda cujo objeto era definir o dono do terreno e responsabilidade pela indenização dos danos causados;¹⁵¹ (iii) feito em que se discutia o tempo de suspensão do processo.¹⁵²

Apresentado breve relatório, segue menção acerca dos casos que possuem maior relevância ao estudo. Os sete processos que serão explorados na sequência constituem-se em riquíssima fonte de estudos, tendo em consideração que se utilizam de casos julgados anteriormente.

Em primeiro lugar, o STJ possui jurisprudência no sentido de que os proprietários de terrenos atingidos por limitações administrativas que apenas impedem o uso indiscriminado da propriedade não devem ser indenizados. O Recurso Especial no qual o relator deixou claro tal ponto elencou diversos outros processos cujas decisões caminharam no mesmo sentido.¹⁵³ Veja-se trecho da ementa:

Nesse sentido: AgRg no REsp 1.440.182/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23.10.2014; AgRg no REsp 1.470.512/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26.5.2015; AgRg no Ag 1.308.927/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 20.8.2010; AgRg no REsp 769.405/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16.4.2010; REsp 442.774/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ de 20.6.2005; REsp 703.591/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda

¹⁴⁶ REsp 2083016/SC; AgInt no AREsp 1217162/RS; EDcl no REsp 1768207/SP; REsp 1181820/MG; AgInt no REsp 1355428/MS; e AgRg no REsp 1494681/MS.

¹⁴⁷ EDcl nos EDcl no REsp 1768207/SP

¹⁴⁸ AgInt no AREsp 1499827/SP

¹⁴⁹ EAREsp 62584/RJ

¹⁵⁰ EAREsp 62584/RJ e REsp 1285457/MG

¹⁵¹ REsp 1285457/MG

¹⁵² AREsp 1945649/RJ

¹⁵³ REsp 1440414 / SP

Turma, DJe 14.4.201; AgRg nos EDcl no REsp 1108188/SC, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 26.11.2009; AgRg no REsp 1179149/SC, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 10.12.2010.

Contudo, nos casos em que, para além de meras restrições ao uso total da propriedade, há efetiva inviabilização do seu conteúdo econômico, é possível perseguir indenização. Para tal fim, as ações propostas tomam como base a desapropriação indireta e a limitação administrativa. O STJ, entretanto, considera que o correto é pleitear o pagamento com base no segundo.

Nesse sentido, veja-se que o julgado que tratou mais minuciosamente da questão¹⁵⁴ afirma que há jurisprudência dominante na Corte no sentido de que a desapropriação indireta apenas se opera nas ocasiões em que há efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Assim, as restrições efetivadas com base em premissas ambientais constituem-se, a valer, em limitações administrativas, nas quais não há perda da propriedade em si.

À vista disso, observa-se que os pleitos indenizatórios pelas restrições advindas da implementação de uma APA devem ter como base o instituto da limitação administrativa, bastando ver que processos alicerçados na ideia de desapropriação indireta (ação de direito real) esbarram no entendimento fixado pelo tribunal superior.

Importa diferenciar os institutos porque entre eles não há fungibilidade, além de que, no caso da limitação administrativa, tem-se que o prazo prescricional é de cinco anos, enquanto que nos de desapropriação indireta, a prescrição opera-se em dez anos. Em que pese o termo inicial da contagem dever ser definido conforme cada caso, confundir os institutos pode, eventualmente, desaguar na perda do direito do particular.¹⁵⁵

Outro julgado que versa sobre a necessidade de desapossamento para a caracterização de desapropriação indireta e, ainda, sobre o prazo quinquenal próprio das limitações administrativas, foi proferido nos autos do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1241919/RS.¹⁵⁶ O relator do caso, ao endossar sua posição, indicou processos que compartilham do mesmo entendimento. Colhe-se da ementa:

[...] Acórdão que se encontra em harmonia com o entendimento deste STJ em relação à necessidade de ocorrência do efetivo desapossamento para a caracterização

¹⁵⁴ AgInt no AREsp 1041533 / SP

¹⁵⁵ Foram utilizados para justificar a posição os seguintes julgados: (STJ, AgRg nos EDcl no AREsp 457.837/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014); (STJ, REsp 1.784.226/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/03/2019); (STJ, AREsp 1.252.863/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/04/2018; e REsp 1.524.056/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/03/2018.

¹⁵⁶ AgInt no AREsp 1241919/RS

de desapropriação indireta (AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 11/02/2014 e AgRg no REsp 1.361.025/MG (Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/04/2013, DJe 29/04/2013), bem como de que o prazo prescricional nas hipóteses de limitação administrativa é quinquenal (AgInt no AREsp 656.568/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/10/2020, DJe 08/10/2020 e REsp 1.761.178/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe 11/09/2020).

Para mais, importa mencionar “*distinguishing*”: em algumas ocasiões, é possível que a Administração, a despeito de impor restrições à determinada área por meio da implementação de uma APA, autorize, antes da compra de uma propriedade pelo particular, a prática de atividades no local, em evidente descumprimento das próprias determinações.

Nesses casos, como, em teoria, a propriedade é economicamente viável, pode-se dizer que o Poder Público gera justa expectativa no particular, no sentido de que seria possível, apesar das restrições, extrair proveito econômico daquele imóvel. Por isso, o entendimento acerca do termo inicial do prazo prescricional é o de que a contagem se inicia não do advento da norma que instituiu a APA, mas do momento em que o particular tomou ciência da limitação.¹⁵⁷

Claro: estabelecer que o termo inicial do prazo prescricional é o Ato Normativo de instituição seria o mesmo que admitir que o particular, quando adquiriu a propriedade, já sabia que havia restrição a direito de sua titularidade, bem como, já tinha consciência de sua extensão e dos seus desdobramentos. Não é o caso e, por isso, a prescrição deve ser contada apenas quando o titular do direito limitado tem plena sapiência do fato limitador e das consequências deste, na melhor letra do princípio do *actio nata*.¹⁵⁸

Em outro processo, o Poder Judiciário foi questionado sobre a possibilidade de indenizar o particular em caso no qual a licença ambiental para realização de atividade determinada em uma propriedade não foi renovada por conta da implementação de uma APA no local. Em resposta à pretensão, o relator assentou que “No Direito brasileiro, a licença ambiental é sempre por prazo certo. Uma vez esgotada sua validade temporal, não cria direito algum, nem mesmo expectativa de direito. Daí descaber pretensão de “renovação automática” ou mesmo indenização.”¹⁵⁹ Em termos outros, a ausência de renovação da licença por conta das restrições advindas de uma APA não enseja indenização.

¹⁵⁷ REsp 1575943/DF

¹⁵⁸ O princípio do *actio nata* fixa que o termo inicial da contagem da prescrição é a data do nascimento da pretensão resistida, fato este que acontece quando se toma ciência inequívoca do ato danoso.

¹⁵⁹ REsp 1555131 / RJ

Foram levados ao Tribunal Superior, ainda, dois outros questionamentos, a saber: (i) existe a possibilidade de pleitear indenização por conta de eventual desvalorização da propriedade decorrente da inserção desta em uma APA?; e (ii) é possível pleitear indenização pela impossibilidade de exploração econômica do imóvel se este foi adquirido depois da imposição da limitação pela APA, ou seja, quando já se tinha ciência de que as restrições eram existentes?

Para a primeira pergunta não houve resposta, haja vista que a pretensão esbarrou na necessidade de interpretação de norma local, prática vedada ao STJ pela súmula 280 do Supremo Tribunal Federal.¹⁶⁰ No segundo caso, por outro lado, o colegiado concordou que, já existindo a restrição advinda da APA antes da aquisição da propriedade, inexistia expectativa de renda ou perdas a serem compensadas. No mesmo sentido, o órgão julgador frisou que entendimento contrário teria o condão de promover o locupletamento ilícito do proprietário, o qual, “além de ser indenizado pela perda da propriedade, também receberia por atividade produtiva que jamais poderia ser exercida.”¹⁶¹

4.2 TERMOS ““APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIAÇÃO”

Os próximos termos da tabela de pesquisa são ““APA” e “INDENIZAÇÃO” e DESAPROPRIAÇÃO””. No portal do TRF-4 foi encontrado um único processo,¹⁶² o qual, tendo surgido na pesquisa anterior, já teve seu conteúdo abordado. No sítio digital do STJ foram encontrados cinco recursos sobre os quais, igualmente, já se falou.¹⁶³

4.3 TERMOS ““APA” E “INDENIZAÇÃO” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA”

Todos os processos encontrados na filtragem, em ambos os tribunais, foram comentados acima.¹⁶⁴

4.4 TERMOS ““APA” E “DESAPROPRIAÇÃO”

¹⁶⁰ AgInt no AREsp 159937

¹⁶¹ AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO

¹⁶² Autos n. 5000764-25.2010.4.04.7008, de cujo conteúdo já se falou acima.

¹⁶³ AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1440414 / SP; REsp 1285457 / MG; AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO

¹⁶⁴ 5000764-25.2010.4.04.7008; AgInt no AREsp 1041533/SP; AgInt no AREsp 1241919/RS; REsp 1440414/SP; AgRg nos EDcl no REsp 1346451/GO

No caso desses vocábulos, alguns processos encontrados foram explorados acima.¹⁶⁵ Os outros, sobre os quais passa-se a discorrer, não necessariamente se relacionam com o presente estudo. No âmbito do TRF-4, há uma demanda que, embora trate da desapropriação indireta de propriedade localizada dentro de uma APA, foi proposta não por conta da UC, mas por causa da construção de uma ponte, ou seja, o pleito indenizatório não guarda relação com as restrições ambientais advindas da APA.¹⁶⁶

No Recurso Especial n. 2049725,¹⁶⁷ já no STJ, a discussão travada restringiu-se ao universo processual civil. A questão era a seguinte: um fundamento fático-jurídico alegado por uma das partes apenas na sustentação oral, realizada no segundo grau de jurisdição e utilizada como fundamento para convencer os julgadores, atenta contra os princípios do contraditório, da ampla defesa e da não surpresa? Os julgadores assentaram que sim.

No Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 92472/SP¹⁶⁸ discutiu-se a possibilidade de o tribunal recorrido converter o julgamento em diligência para que os órgãos federais pudessem se manifestar em ação que, pleiteando indenização pelas restrições ocasionadas pela implementação de uma APA, atingiam os interesses de uma aldeia indígena.

Ainda no STJ, três recursos debatem quando deve ter início a contagem do prazo prescricional para pleitear a indenização, a saber, se deveria ser considerada a data do ato que instituiu a APA ou eventual regramento posterior, criado com o objetivo de regulamentar o primeiro.

Em dois dos casos a Corte Suprema negou-se a adentrar no mérito da questão sob a alegação de que seria necessário promover reanálise da legislação local, o que é vedado pela súmula 280 do STF.¹⁶⁹ Na ocorrência restante, manteve a decisão atacada sob a alegação de que o órgão julgador apenas seguiu o entendimento firmado pelo tribunal *a quo* em julgamentos anteriores de casos semelhantes (casos que tratavam da contagem do prazo prescricional em uma APA específica).¹⁷⁰ Ou seja, não foi possível observar, com base nos julgados analisados, quando, para o STJ, tem início a contagem do prazo prescricional de eventual ação indenizatória proposta dentro do espectro debatido no trabalho.

¹⁶⁵ 5000764-25.2010.4.04.7008. No STJ, AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1440414 / SP; REsp 1285457 / MG; AgRg nos EDcl no REsp 1346451;

¹⁶⁶ 5058676-08.2017.4.04.0000

¹⁶⁷ REsp 2049725 / PE

¹⁶⁸ AgRg no AREsp 92472/SP

¹⁶⁹ AgInt no AREsp 919071; AgRg no AREsp 92472 / SP Este segundo, além disso, confirmou que as restrições ambientais advindas de APA têm natureza de limitação administrativa e que, portanto, o pleito indenizatório está submetido ao prazo quinquenal.

¹⁷⁰ AgInt no AREsp 1187586

Dentre todos os julgados inventariados neste subtópico, o mais importante, REsp 1857098/MS,¹⁷¹ consiste em um Incidente de Assunção de Competência. As teses firmadas, malgrado não digam muito sobre o pleito indenizatório aqui discutido, impõem, em regra, a produção e disponibilização de relatórios periódicos de implantação e execução do plano de manejo da APA – haja vista consistirem estes em documentos públicos – e consignam ser admissível averbar a existência de uma APA no registro dos imóveis rurais que estão incluídos em seus limites.

Não há dúvidas que o conteúdo deste último julgado deve ser levado em consideração no esboço global do trabalho: salvo em situações excepcionais, a obrigação de disponibilização das etapas de formação do plano de manejo consiste no exercício da efetiva participação popular prevista em lei, foi pormenorizadamente abordada nos capítulos anteriores.

4.5 TERMOS ““APA” E “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA””

A pesquisa com base nesses termos não resultou em julgados que ainda não tenham sido aqui abordados.¹⁷²

4.6 TERMOS ““APA” E “INDENIZAÇÃO” E “LIMITAÇÃO””

Os dois julgados encontrados no site do TRF-4 surgiram também em algumas das pesquisas anteriores. Um deles já foi abordado,¹⁷³ enquanto que o outro não, porquanto em nada se relaciona com a questão discutida.¹⁷⁴ A integralidade dos recursos descobertos no portal do STJ foram objeto de explanação anteriormente.¹⁷⁵

4.7 TERMOS ““APA” E “INDENIZAÇÃO” E LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA”

¹⁷¹ REsp 1857098 / MS

¹⁷² 5000764-25.2010.4.04.7008; REsp 2049725 / PE; AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1440414 / SP; AgInt no AREsp 1187586 / SP; AgInt no AREsp 919071 / ES; AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO; AgRg no AREsp 150138 / SP.

¹⁷³ 5000764-25.2010.4.04.7008

¹⁷⁴ 5000228-69.2010.4.04.7216

¹⁷⁵ AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1575943 / DF; REsp 1440414 / SP; AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO.

Todos os processos encontrados foram debatidos em ocasião anterior.¹⁷⁶

4.8 TERMOS ““APA” E “LIMITAÇÃO”

Foram encontrados, no total, doze recursos, sendo que se conversou, até aqui, sobre oito deles.¹⁷⁷ Dentre os quatro restantes, um, que trata de tentativa de promover novo julgamento com base em fato novo, não importa para o estudo. Isto, pois, os julgadores não adentraram no mérito da questão, mas ativeram-se à discussão de existência, ou não, de fato novo capaz de ensejar novo julgamento.¹⁷⁸

Outros dois, Recursos Especiais, possuem informações que merecem ser pontuadas. No primeiro caso, discute-se a necessidade de obtenção de licença ambiental corretiva para dar seguimento à construção de loteamento dentro de APA, sendo que a exigência de tal autorização não existia no momento em que o empreendimento foi registrado e autorizado (quer dizer, para o comprador, a propriedade possuía potencial econômico; nesse sentido, importa lembrar os pontos levantados quando da exposição do *distinguishing*).

Ao decidir a questão, os julgadores firmaram – isso, precisamente, merece destaque – que os bens e valores ambientalmente ilegais jamais se tornam legais, motivo pelo qual a aprovação de um projeto cuja realização ainda não se operou não é suficiente para criar uma situação capaz de impedir limitação administrativa que, decorrente de legislação ambiental, é superveniente.¹⁷⁹

O segundo Recurso Especial trata da possibilidade, no âmbito de uma ação civil pública proposta para proteger o meio ambiente, de homologar acordo que, além de não conter qualquer cláusula relativa à preservação e recuperação do ambiente local, não trata das limitações existentes na localidade. O tribunal recorrido entendeu que tal pacto se desviou da finalidade segundo a qual foi proposta a ação em que se pretende homologá-lo, decisão esta mantida pelo Tribunal Superior.¹⁸⁰

O julgado restante, um agravo de instrumento que tramitou no TRF-4,¹⁸¹ contém passagens mais relevantes para o trabalho, notadamente no que tange aos Planos de Manejo –

¹⁷⁶ 5000764-25.2010.4.04.7008; AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1440414 / SP; AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO.

¹⁷⁷ 5000764-25.2010.4.04.7008; 5000228-69.2010.4.04.7216; AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1575943 / DF; REsp 1440414 / SP; AgRg nos EDcl no REsp 1346451; e AgRg no AREsp 92472 / SP

¹⁷⁸ REsp 1351681 / DF

¹⁷⁹ REsp 1284451 / MG

¹⁸⁰ REsp 1260078 / SC

¹⁸¹ Autos n. 5025850-55.2019.4.04.0000

embora o mérito discutido na espécie recursal não envolva a necessidade de indenizar o particular pelas restrições ambientais advindas de uma APA. Passa-se ao relato.

Na origem, os autores objetivavam obter licenciamento ambiental para desenvolver atividade de mineração dentro de área considerada zona de uso restrito no espectro da APA da Baleia Franca. Acontece que o processo administrativo por meio do qual a autorização seria exarada estava parado, sobretudo, por conta das restrições impostas à porção territorial por conta do plano de manejo. A empresa autora, depois de atacar o documento de manejo, requereu, liminarmente, que o Juízo afastasse a aplicação das restrições incidentes sobre a área e, ainda, que determinasse aos órgãos responsáveis a obrigação de darem continuidade ao processo de licenciamento ambiental.

Em que pese a presença do perigo de dano, consubstanciado no fato de que a mineradora não conseguiria se manter no mercado se não obtivesse as licenças necessárias para dar continuidade à atividade, o julgador *a quo* entendeu pela ausência da probabilidade do direito, indeferindo o pedido de antecipação da tutela jurisdicional. Irresignada, a agravante pleiteou a reforma da decisão por meio do agravo sobre o qual se está explanando. Para tanto, alegou o seguinte:

[...] o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, aprovado pela Portaria n.º 1.123/2018, padece de ilegalidade, porquanto (1) define, imotivadamente, como zona de uso restrito a área em que, historicamente, a empresa desempenha atividade de mineração de concha calcária; (2) a elaboração de um plano de manejo deve ser precedida de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para o correto zoneamento da unidade de conservação, a fim de compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento de atividades econômicas; (3) no caso concreto, não há qualquer documento técnico que justifique a adoção de proibição geral e irrestrita de qualquer forma de exploração no local, e (4) deficiências na condução de audiências públicas, para fins de elaboração do plano de manejo, atentam contra os princípios da participação e da publicidade.

O recurso foi interposto perante o TRF-4, ocasião em que o relator concedeu-lhe, monocraticamente, efeito suspensivo – ou seja, suspendeu os efeitos da decisão guerreada –, antecipando a tutela pretendida. O *decisium* monocrático limitou-se a verificar a presença dos requisitos legais autorizadores da antecipação da tutela recursal, mas, ainda assim, guarda, em suas razões de decidir, informações preciosas a este estudo.

O julgador encontrou a probabilidade do direito no fato de que os argumentos relativos à ausência de motivação idônea para a classificação da área como zona de uso restrito se confirmaram na realidade, dada a inexistência de estudos técnicos aptos à identificação da localização, dimensão e limites mais adequados para o zoneamento da UC.

No mais, o relator revisitou o conceito de APA para afirmar que tal unidade de conservação admite o uso sustentável de parte dos recursos naturais, e acrescentou que a elaboração do plano de manejo não atendeu os requisitos legais, quais sejam, a elaboração de estudos técnicos, por órgãos técnicos, aptos a inserirem classificarem a área como zona de uso restrito.

Eis, então, o que se pode extrair deste caso: as restrições impostas pelo plano de manejo devem ser motivadas e tal justificação deve encontrar resguardo em estudos técnicos realizado por profissionais devidamente habilitados e capacitados para tanto. Da mesma maneira, não se pode admitir que o documento seja produzido sem o devido rigor tecnicista. Inclusive, a mera utilização de artigos, dissertações e teses já existentes não atende à exigência legal de elaboração de estudos aptos ao específico subsídio do um plano de manejo, como não respeita as disposições constantes no Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo.

4.9 TERMOS “APA” E “LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA”

Todos os processos encontrados já foram objeto de debate.¹⁸²

¹⁸² 5000764-25.2010.4.04.7008; AgInt no AREsp 1041533 / SP; AgInt no AREsp 1241919 / RS; REsp 1284451 / MG; REsp 1440414 / SP; AgRg nos EDcl no REsp 1346451 / GO; AgRg no AREsp 92472 / SP

5 CONCLUSÃO

Há algum tempo o legislador brasileiro esboça preocupação com a manutenção e conservação do meio ambiente, de forma a assegurar que seja este exista em condições minimamente razoáveis para as gerações presentes e futuras. Sob tal justificativa, percebeu-se que à Administração é possível implementar restrições de cunho socioambiental à propriedade privada, leia-se, que o ordenamento jurídico brasileiro, mais do que subsidia tal postura, impõe ao Estado que a adote.

Nesse espectro, observou-se que o Poder Público busca constituir, tanto quanto possível, um programa de proteção integrado, por meio do qual seja possível instituir limitações a espaços, privados ou não, cujas características sejam relevantes do ponto de vista ecológico. No compêndio de legislações que permite tal prática, figura a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a qual serve de fundamento legal para a implementação das Áreas de Proteção Ambiental, espécie de espaço a que a Constituição deu o predicado de “ambientalmente protegido”.

No presente estudo, objetivou-se confirmar a hipótese segundo a qual a Administração teria o dever de indenizar o particular por conta das restrições que, advindas da implementação de uma APA, recaíssem sobre a sua propriedade.

Relevante frisar que, infelizmente, a grande maioria dos processos analisados e que guardam relação com o tema abordado não alcançou um desfecho de mérito: ao utilizar inadequadamente um instituto do direito administrativo como causa do pedido indenizatório, a maior parte das demandas encontradas, segundo a filtragem preestabelecida, esbarrou na ocorrência da prescrição do direito de perseguir indenização por eventuais balizamentos efetuados pela Administração.

À vista disso, não foi possível, na pesquisa, analisar alguns detalhes importantes, tais como: (i) o tratamento dado pelos julgadores aos Planos de Manejo das UCs, leia-se, se consideram que são eles quem impõem as restrições de fato; (ii) conseqüentemente, se o termo inicial da contagem do prazo prescricional é o Ato Normativo que institui a APA ou a publicação do seu plano de manejo; (iii) o que, exatamente, entendem os tribunais por esvaziamento do conteúdo econômico da uma propriedade; e (iv) quais contornos os juristas atribuem ao instituto da limitação administrativa, o qual, embora deva ser utilizado como base para o pedido indenizatório, tradicionalmente não comporta indenização.

Pois bem. Esboçada revisão bibliográfica acerca da estruturação do SNUC e das unidades de conservação em geral; depois de ter adentrado nas especificidades inerentes às

Áreas de Proteção Ambiental; e, finalmente, após realização de análise jurisprudencial, é possível dizer que a hipótese inicial não se confirma na realidade.

Isto porque, embora o dever aqui debatido, de indenizar o particular, se manifeste em algumas situações, não se pode tê-lo como regra aplicável à integralidade dos casos em que as restrições advindas de uma APA recaem sobre a propriedade particular. A verdade é diametralmente oposta: a indenização é cabível em situações excepcionais, diga-se, apenas nos casos em que, concomitantemente, tais limitações administrativas recaem sobre uma propriedade e lhe esvaziam o conteúdo econômico.

Então, ao contrário daquilo que se conjecturava inicialmente, chegou-se à conclusão de que, embora não se possa negar a existência do dever de indenizar em questão, a verificação de sua ocorrência deve se dar no caso concreto, de forma que não se pode considerar seja a sua aparição vinculada a todas as contenções advindas da implementação de uma APA. *Conditio sine qua non* inexistente o dever de indenizar, a prática das atividades por meio das quais o potencial econômico da propriedade se materializa em pecúnia deve ser totalmente vedada.

Ainda no que tange ao pedido indenizatório por ocasião dos atos de controle emanados de uma APA, alguns pontos verificados nos julgados analisados devem ser fixados. Primeiro: no espectro das normativas ambientais, não existe direito adquirido à continuidade de uma atividade econômica desenvolvida em uma propriedade. Dessa maneira, verificou-se que, não se mostra viável pleitear indenização por quaisquer impedimentos de atividades advindos de uma APA, mas apenas por aqueles que esgotam todas as possibilidades de atividades no local. Segundo, e decorrência lógica do ponto anterior: as limitações administrativas que apenas impedem o uso indiscriminado da propriedade não devem ser indenizadas.

Terceiro: no mesmo caminho, a perda da licença ambiental para desenvolver atividades em uma propriedade, por conta da implementação de uma APA, não dá direito à indenização, haja vista que não há direito à continuidade de atividade danosa ao ambiente. Quarto: a indenização pelas limitações advindas da implementação de uma Área de Proteção Ambiental devem tomar como base o instituto da limitação administrativa – não o da desapropriação indireta – e só devem acontecer quando há esvaziamento total do conteúdo econômico da propriedade. Assim sendo, quinto: o prazo prescricional para perseguir a indenização pelas restrições causadas pela implementação de uma APA é de cinco anos contados, em regra, do advento do Ato Normativo que a institui.

Mas atenção para o sexto ponto: se, ao adquirir o imóvel, já se tinha consciência de que havia eventuais restrições ambientais, não se faz jus à indenização, na medida em que, na

existência prévia de vedações, a expectativa de uso do imóvel não restou frustrada. Todavia, um sétimo ponto, consistente no *distinguishing* apresentado, chama a atenção para a consideração de que nos casos em que a Administração, a despeito das restrições da APA, autoriza a prática de atividades no local, o prazo para pleitear a indenização é contado apenas a partir da cessação desse direito.

O oitavo e último ponto: independentemente da existência de um plano de manejo, o Ato Normativo que institui a UC fixa restrições gerais, as quais, embora não se dirijam a zonas territoriais específicas, devem ser respeitadas.

E, para encerrar, verificou-se na pesquisa jurisprudencial que a criação de um plano de manejo impõe a obrigatória realização de estudos técnicos robustos e que, realizados por entidades técnicas, deem conta de identificar, localizar e dimensionar os limites mais adequados para o zoneamento da APA. No mais, os avanços na montagem do documento devem ser periodicamente disponibilizados à população, de forma a consagrar o princípio da ampla participação popular na composição da APA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Eneida de. A permanente relação entre biologia, poder e guerra: o uso dual do desenvolvimento biotecnológico. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 2255-2266, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/QYszjBFbZfcbHffJSLhzy6J/> Acesso em 9 out. 2023.

AMBIPAR. Verde Ghaia. **A origem das preocupações ambientais**. Disponível em: <https://www.verdeghaia.com.br/preocupacoes-ambientais/#:~:text=O%20homem%20sempre%20interagiu%20com,em%20virtude%20da%20fratilidade%20ambiental> Acesso em: 30 set. 2023.

ANDRADE, P.G.G. (2012) Dilma e Médici? **Wordpress**, 2012. Disponível em: <http://neccint.wordpress.com/tag/conferencia-de-estocolmo-de-1972/> Acesso em 13 set. 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. **Planos de manejo: Panorama, desafios e perspectivas**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS, v. 13, n. 2, 2018, fl. 9 <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/81895/52015> Acesso em: 18 out. 2023.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176 p.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 134.297**. Rel. Min. Celso de Mello. 13 de junho de 1995. DJ 22 set. 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei n. 2.892, de 4 de junho 1992**. Dispõe sobre os Objetivos Nacionais de Conservação da Natureza, cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece medidas de preservação da diversidade biológica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2892-1992> Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 15 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 28 set. 2023

BRASIL. **Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília: Presidente da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16902.htm Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de Agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial 1.109.778/SC.** Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 10-11-2009. DJe 04-05- 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200802828052 Acesso em: 27 out. 2023.

CHAKRABORTY *et al*, 2000 a, 2000 b; CHAKRABORTY, 2001, *apud* GHINI, Raquel. **Mudanças climáticas globais e doenças de plantas.** Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/13769/1/MudancasClimaticas2005.pdf> Acesso em: 08 out. 2023.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga.** (Título original: *La cité antique*). Tradução: Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

CRAVEIRO, Juliana Rodrigues Venturi. Caracterização das unidades de conservação: referências sobre o sistema nacional de unidades de conservação da natureza. **Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo. UNESP, Rio Claro**, p. 1061-1075, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/11223715-Caracterizacao-das-unidades-de-conservacao-referencias-sobre-o-sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza.html> Acesso em: 22 set. 2023.

CUNHA JUNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para concursos.** 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

DA SILVA, Solange Teles. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado avanços e desafios**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS, n. 6, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.51610> Acesso em: 29 set. 2023.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 103.

DOS SANTOS, Katia Borges; FEITOSA, Bianca de Paula Costa Lisboa. Considerações acerca da propriedade privada à luz da Análise Econômica do Direito. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 5, n. 2, p. 56-71, 2019, p. 11. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/5919/pdf> Acesso em: 29 out. 2023.

FAGUNDES, M. Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado. **Revista De Direito Administrativo**, 129, 1–10. 1970. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42477/41197> Acesso em 13 jun 2023.

FREITAS, I. F. Unidades de Conservação no Brasil: O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e a viabilização da zona de amortecimento. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, Willian. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GHINI, Raquel. **Mudanças climáticas globais e doenças de plantas**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/13769/1/MudancasClimaticas2005.pdf> Acesso em: 08 out. 2023.

GOLEMAN, Daniel. **Foco: a atenção e seu papel fundamental para o sucesso**. Tradução: Cássia Zanon. 1. Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

GURSKI, Bruno; GONZAGA, Roberto; TENDOLINI, Patricia. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 7, p. 65-79, 2012.

JÚNIOR CASTRO, E.; COUTINHO, B. H.; FREITAS, L. E Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (org.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

JUNIOR, Alcides Tomasetti. Pécimento do direito de domínio e impropriedade da ação reivindicatória. favela consolidada sobre terreno urbano loteado. função social da propriedade. prevalência da constituição federal sobre o direito comum. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 723. p. 204-221, 1996.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 1999. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

LEUZINGER, Márcia Dieguez (org.); SANTANA, Paulo Campanha (org.); SOUZA, Lorene Raquel de (orgs.). **Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília: CEUB, 2020, p. 10 e 11. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf> Acesso em: 01 out. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5775> Acesso em: 24 set. 2023.

MAGNANTE, Luiz Henrique. Ciência e tecnologia tornaram o Brasil um dos maiores produtores mundiais de alimentos. **Embrapa**. Publicado em 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/75085849/ciencia-e-tecnologia-tornaram-o-brasil-um-dos-maiores-produtores-mundiais-de-alimentos#:~:text=Em%202021%2C%20o%20Pa%C3%ADs%20registrou,gerado%20aqui%2C%20lideran%C3%A7a%20absoluta%20no> Acesso em: 27 set. 2023.

MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Ed.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Ministério do Meio Ambiente, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/3510> Acesso em 29 set. 2023.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

MERCADANTE, Maurício. **Avanços na implementação do SNUC e desafios para o futuro**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/mauricio_mercadante_avancos_na_implementacao_do_snuc_e_desafios_para_o_futuro.pdf Acesso em 03 out. 2023

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. **Herman, AB (coordenação)**, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Mauricio-Mercadante/publication/331332561_Uma_decada_de_debate_e_negociacao_a_historia_da_elaboracao_da_Lei_do_SNUC/links/5c74758ea6fdcc47159bf2d7/Uma-decada-de-debate-e-negociacao-a-historia-da-elaboracao-da-Lei-do-SNUC.pdf Acesso em 01 out. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MURER, Beatriz Moraes; FUTADA, Silvia de Melo. **Unidades de conservação no Brasil**. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/unidadesdeconservacao#bibliografia-7> Acesso em: 22 set. 2023.

NASCIMENTO LOPES, Elfany Reis do. Aspectos ambientais e históricos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: 12 anos de implantação. **Nature and Conservation**, v. 6, n. 2, p. 6-17, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.6008/ESS2318-2881.2013.002.0001> Acesso em 08 out. 2023.

OLIVEIRA, F. A. de. **Restrições ou limitações ao direito de propriedade**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 141, p. 15–30, 1980. DOI: 10.12660/rda.v141.1980.43212. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43212> Acesso em: 1 nov. 2023.

PENA. Rodolfo F. Alves. Conferências sobre o meio ambiente. **Mundo educação**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/conferencias-sobre-meio-ambiente.htm> Acesso em: 30 set. 2023.

PEREIRA, G.S. 2009. **O Plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no estado do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.sifloresta.ufv.br/bitstream/handle/123456789/4907/dissertacao_%20Gustavo%20Simas%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 30 set. 2023.

PIAZZI, Pierluigi. **Aprendendo inteligência: manual de instruções do cérebro para alunos em geral**. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2008. Coleção neuropedagogia; vol. 1.

PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 30, n. 59, p. 89-119, 2009.

PIRES-ALVES, Fernando Antônio et al. **Saúde e desenvolvimento: a agenda do pós-guerra**. EPSJV, 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/39886/Na%20Corda%20Bamba%20de%20Sombrinha%20-%20Sa%20FAde%20e%20desenvolvimento.pdf;jsessionid=148263D669A1AE5C96A3B526252EF818?sequence=2> Acesso em: 9 out. 2023.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68., p. 69-80, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10467> Acesso em: 30 set. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. Coleção esquematizado. 7. ed. Pedro Lenza (coordenador). São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais (2018: Brasília, DF). Org.: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018. Disponível em:

de

conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf Acesso em: 15 out. 2023.

RYLANDS, Anthony B.; BRANDON, Katrina. Unidades de conservação brasileiras. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, p. 27-35, 2005. p. 29. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/conservation_units.pdf Acesso em: 5 out. 2023.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TRENNENPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direitos reais**. 13. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 1995, fl. 4.