



MPF EM DEFESA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4ª Câmara de Coordenação e Revisão
Série Manuais de Atuação

**Regularização
fundiária em
unidades de
conservação**

Procurador-Geral da República

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Vice-Procuradora-Geral da República

Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Eugênio Aragão

Ouvidor-Geral do Ministério Público Federal

Augusto Aras

Corregedor-Geral do Ministério Público Federal

Hindemburgo Chateaubriand Filho

Secretário-Geral

Lauro Pinto Cardoso Neto

Secretário-Geral Adjunto

Danilo Pinheiro Dias

4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Coordenador

Subprocurador-Geral da República

Mario José Gisi

Autores

Procurador da República

Bruno Araújo Soares Valente

Procuradora da República

Flávia Rigo Nóbrega

Procurador da República

Júlio César de Castilhos Oliveira Costa

Procurador da República

Leandro Mitidieri Figueiredo

Procuradora da República

Luana Vargas Macedo

Procuradora da República

Ludmila Junqueira Duarte de Oliveira

Procuradora Regional da República

Maria Luiza Grabner



Ministério Público Federal
4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Regularização fundiária em unidades de conservação

Brasília
2014

Copyright © 2014 - MPF
Todos os direitos reservados ao autor.

Coordenação e Organização
4ª Câmara de Coordenação e Revisão

Planejamento visual e diagramação
Secretaria de Comunicação Social

Normalização Bibliográfica
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa – COBIP

Ministério Público Federal
4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C
Fone (61) 3105-5100
70050-900 - Brasília - DF
www.pgr.mpf.mp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823c

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4

Regularização fundiária em unidades de conservação / 4. Câmara de
Coordenação e Revisão. – Brasília : MPF, 2014.

73 p. (Série Manuais de atuação, 1)

1. Proteção ambiental. 2. Unidade de conservação. 3. Conservação
da natureza. 3. Ministério Público Federal. I. Título.

CDD 341.3477

INTRODUÇÃO 5

CAPÍTULO I

CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SEUS REFLEXOS..... 7

 1.1 Visão Geral 7

 1.2 Efeitos da criação de Unidades de Conservação..... 9

CAPÍTULO II

OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL: ATIVIDADES INCOMPATÍVEIS NO INTERIOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO 15

 2.1 Introdução 15

 2.2 Pecuária 20

 2.3 Mineração 27

 2.4 Extração madeireira 37

 2.5 Pesca 44

 2.6 Sugestões de atuação em face das atividades incompatíveis no interior das UCs..... 51

CAPÍTULO III

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO 54

 3.1 Instrução Normativa nº 2/2009 do ICMBio 54

 3.2 Conhecendo a Unidade de Conservação 56

 3.3 Estratégias de atuação 62

O presente manual tem por finalidade fornecer subsídios teóricos e, principalmente, práticos para auxiliar os membros do Ministério Público Federal no processo de acompanhamento da **regularização fundiária** de Unidades de Conservação.

Tão notória quanto a grande quantidade de novas áreas dessa natureza criadas no país na última década é a deficiência que tem sido demonstrada pelos órgãos executivos para realizar este importante passo de seu processo de implementação, o que compromete a efetiva consecução dos fins subjacentes à criação desses espaços ambientalmente protegidos.

Sobre a relevância do assunto, vale ressaltar que recente pesquisa científica demonstrou a relação direta entre a regularização fundiária de uma Unidade de Conservação e a queda de seus níveis de desmatamento¹.

Esse quadro de inoperância do Poder Público demonstra a necessidade de uma atuação do Ministério Público Federal para, na defesa de um meio ambiente equilibrado, buscar uma atuação efetiva dos órgãos executivos, sanando suas eventuais omissões.

O **primeiro ponto** que deve ser, desde logo ressaltado, é que, havendo a presença de populações tradicionais² no interior da Unidade de Conservação, considera-se que as especificidades existentes, tanto sob o ponto de vista sociocultural como jurídico, reclamam **a utilização de soluções próprias, que foram desenvolvidas em outro trabalho**³.

Portanto, ao se deparar com a presença de grupos humanos que se enquadrem em tal definição, a sugestão é a de que sejam utilizados os subsídios desenvolvidos de forma específica para tal realidade, aplican-

1 Nolte, C.; Agrawal, A.; & Barreto, P. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? *Environmental Research Letters*. Mar. 2013. Disponível em: <<http://iopscience.iop.org/1748-9326/8/1/015039/article>>.

2 O termo aqui é utilizado em sua acepção ampla, abrangendo povos indígenas, comunidades quilombolas e quaisquer outros grupos humanos que se enquadrem na definição de populações tradicionais.

3 Manual para a Atuação do Ministério Público Federal na Criação, Implantação e Gestão de Unidades de Conservação de Proteção Integral em Sobreposição com Povos e Comunidades Tradicionais, coordenado pela Procuradora Regional da República Maria Luiza Grabner com a colaboração da Analista do MPU/Perícia/Antropologia da PR-SP Déborah Stucchi e da bióloga e ex-gestora do PESH Eliane Simões.

do-se o manual aqui preconizado para as demais situações.

Outro ponto a ser ressaltado, nestas primeiras linhas, é o de que, por se tratar de problema de natureza nacional, mostra-se recomendável uma atuação nacionalmente coordenada do Ministério Público Federal.

É certo que os diferentes Estados e regiões possuem realidades próprias, bem como que cada Unidade de Conservação, individualmente considerada, terá suas peculiaridades mais ou menos marcantes e, em razão disso, buscou-se conceber este manual de uma forma flexível, de modo que possa ser adaptado a cada realidade.

A regularização fundiária das Unidades de Conservação, longe de se constituir na solução final dos problemas concernentes à sua existência, consiste, na realidade, no primeiro passo de sua efetiva implementação após a regular criação.

Justamente por se verificar um atraso tão grande nessa etapa inicial, considerou-se importante que o tema do trabalho realizado ficasse restrito a esse aspecto da questão relativa às Unidades de Conservação.

A partir deste trabalho se espera, a um só tempo, **fornecer alguma contribuição** aos colegas que, no exercício de suas funções, se deparesentarem com casos envolvendo a regularização fundiária de Unidades de Conservação e **estimular uma atuação coordenada** das unidades do Ministério Público Federal sobre o tema. E tudo isso com o intuito de contribuir para que o Ministério Público Federal seja um agente ativo no processo de transformação positiva da realidade atual das Unidades de Conservação existentes no país.

1. Criação das Unidades de Conservação e seus reflexos

1.1 Visão Geral

As Unidades de Conservação constituem instrumentos de grande importância na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, na medida em que consistem em espaços territoriais que, por reunirem certas características especiais sob o ponto de vista ambiental, são destinados pelo Poder Público à preservação do meio ambiente, possibilitando a conservação de um determinado ecossistema, espécies da fauna e flora ou mesmo de um modo de vida tradicional, assim como a realização de outras atividades que pressupõem a preservação ambiental, tais como pesquisas científicas e práticas de turismo.

No entanto, o ato de criação formal de uma Unidade de Conservação, que, a despeito de ausência de norma expressa em nosso ordenamento jurídico, dá-se em geral por meio de Decreto do Poder Executivo de algum dos entes federativos, configura apenas um primeiro passo no caminho a ser percorrido para que os objetivos para os quais ela foi concebida sejam, de fato, implementados. Em outras palavras, a efetiva implantação de uma área dessa natureza exige a prática de uma série de outros atos além da sua mera criação.

Grosso modo, pode-se identificar as seguintes providências, não necessariamente sucessivas, como imprescindíveis à efetiva implementação de uma Unidade de Conservação já criada: a) consolidação territorial, que, por sua vez, divide-se em: a.1) regularização fundiária e a.2) consolidação dos limites; b) implementação do Conselho Gestor (que

pode ser deliberativo ou consultivo); c) elaboração do Plano de Manejo.

Tendo em vista que parte considerável das Unidades de Conservação existentes no Brasil não realizaram sequer a consolidação territorial, o objetivo do presente manual é o de oferecer subsídios para a atuação do membro do Ministério Público Federal nas ações voltadas à regularização fundiária das referidas áreas.

Ressalte-se que, por **regularização fundiária, entende-se o processo necessário a fazer com que a área que integra a Unidade de Conservação esteja na posse e domínio de quem de direito**. Como são muitas as modalidades de Unidades de Conservação existentes em nosso ordenamento jurídico, elas a) tanto podem ser de domínio público ou privado b) quanto podem admitir ou não a presença de particulares em seu interior.

Nas Unidades de Conservação de domínio público, portanto, a regularização fundiária implica repassar ao domínio do ente que as instituiu a propriedade de toda a área existente em seu interior, o que importa em desapropriar eventuais propriedades particulares existentes por ocasião de sua criação.

Além da questão dominial, regularização fundiária significa, ainda, retirar eventuais posses verificadas em seu interior e incompatíveis com o seu regime jurídico, seja por se tratar de modalidade que, por sua natureza, não admite a presença humana, seja porque se trata de grupo humano (não considerado população tradicional) que não se enquadra como destinatário da Unidade criada.

Ao lado desse conjunto de ações, sobre as quais se debruçará o presente manual, existe ainda uma etapa posterior, de consolidação dos limites, que consiste na verificação de eventuais sobreposições com outros espaços protegidos, demarcações topográficas e sinalização gráfica dos limites da Unidade.

As ações de regularização fundiária, somadas com as de consolidação dos limites, acarretam a consolidação territorial das Unidades de Conservação, o que, por sua vez, representa um importante passo a ser dado para a efetiva implementação, de modo que possam exercer a finalidade ambiental para a qual foi criada.

Por outro lado, não se pode ignorar o fato de que existem dezenas

de Unidades de Conservação criadas e não implementadas, nas quais milhares de pessoas exercem, há mais ou menos tempo, uma série de atividades econômicas, em geral incompatíveis com a natureza do local ocupado. Como o processo de regularização fundiária, por sua natureza, implica o dispêndio de uma quantidade razoável de tempo, mostra-se necessária, também, a indicação de providências a serem tomadas para enfrentar esta situação transitória: como devem ser tratadas as atividades em curso em Unidades de Conservação que, embora incompatíveis com sua natureza, são anteriores à sua criação, até que haja a regularização fundiária? Devem ser imediatamente interrompidas? Ou se pode admitir sua continuidade até o pagamento da indenização devida?

Nos tópicos abaixo, pretende-se desenvolver alguns parâmetros teóricos que podem ajudar a balizar as respostas a serem dadas a tais questões, a começar com a definição de qual natureza jurídica do ato responsável pela criação de uma Unidade de Conservação.

Tais parâmetros são colocados em prática no Capítulo 2, em cujos tópicos se pretende fornecer subsídios mais concretos acerca de como lidar com as referidas situações, a depender da natureza da atividade exercida, pois cada uma possui características e peculiaridades próprias, que culminam em soluções que devem levar em consideração tal contexto.

Em seguida, no Capítulo 3, procura-se sugerir as providências preliminares a serem tomadas com o objetivo de se realizar um diagnóstico da situação da Unidade de Conservação a ser trabalhada, o que representará um grande auxílio para se definir a estratégia de atuação.

O Capítulo 4, por sua vez, compreende as providências ulteriores a serem tomadas a partir do diagnóstico realizado, já com vistas à transferência do domínio da área a quem de direito, à obtenção do pagamento das indenizações devidas e com a saída de todas as ocupações indevidas do interior da Unidade de Conservação.

1.2 Efeitos da criação de Unidades de Conservação

1. Para se melhor avaliar o efeito imediato do ato de criação de uma Unidade de Conservação sobre as propriedades privadas existentes no interior da área abrangida, em especial quanto à possibilidade de se

continuar exercendo atividades econômicas em seu território, mostra-se imprescindível definir a natureza jurídica desse ato de criação.

De início, duas alternativas mostram-se viáveis.

Pode-se, em primeiro lugar, considerar que tal ato tem a natureza de **limitação administrativa**, por meio da qual o Poder Público cria restrições de caráter geral ao direito de propriedade dos administrados, sem o nascimento de qualquer direito a indenização. O exemplo mais comum de atos dessa natureza é o Código de Postura Municipal, que pode estabelecer, por exemplo, limite máximo de altura para a edificação na cidade ou em alguns de seus bairros. Também possuem essa natureza jurídica as normas ambientais relativas ao regime de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente.

Outra hipótese que se mostra cabível é a de se considerar tal ato como verdadeiro **apossamento administrativo**, consistindo em determinada atitude do Poder Público pela qual ele inviabiliza o exercício de um direito de propriedade. Devido ao seu caráter mais invasivo, esse tipo de ato faz nascer pretensão ressarcitória, consubstanciada no exercício da ação de desapropriação indireta, mediante a qual o proprietário aciona em juízo o Estado para que este pague pela desapropriação do imóvel atingido, já que o exercício do direito de propriedade privada sobre ele se tornou impossível.

Uma melhor análise da questão leva à conclusão de que a primeira das alternativas propostas é a que deve prevalecer na maioria dos casos. De fato, conforme já exposto anteriormente, um ato de criação de uma Unidade de Conservação acarreta uma profunda alteração da função socioambiental das propriedades existentes no interior da área decretada, de forma que, ainda que se trate de modalidade de uso sustentável, a criação da Unidade de Conservação possui uma inegável influência no regime jurídico a ser adotado dali em diante.

Tal alteração, no entanto, não deve gerar, por si só, uma obrigação reparatória por parte do Poder Público, a não ser que, em alguma situação concreta, implique um esvaziamento completo do conteúdo econômico de uma determinada propriedade; é que, nessa específica hipótese, mesmo que o simples ato de criação não se constitua em qualquer atitude de apropriação física por parte do Poder Público,

deve-se concluir que o efeito prático é idêntico, já que em ambas as situações o exercício do direito de propriedade privada fica inviabilizado.

Constata-se, portanto, ser possível a ocorrência fática de situação em que a criação de Unidade de Conservação acabe por inviabilizar o direito de propriedade sobre os imóveis existentes.

A distinção acima apresentada, segundo a qual um mesmo ato teria natureza jurídica diversa a depender de determinadas circunstâncias, não deve causar qualquer perplexidade, pois não se trata de um atributo ínsito ao ato, mas sim de uma forma de enquadrá-lo no mundo jurídico. Assim, nada há de se estranhar em afirmar que o ato, embora via de regra se constitua em limitação administrativa – não gerando o direito ao recebimento de qualquer indenização do Poder Público – possa, excepcionalmente, ostentar natureza jurídica de apossamento administrativo, tornando possível o ajuizamento de ação de desapropriação indireta.

Portanto, conclui-se que, embora em regra geral o surgimento de uma Unidade de Conservação se constitua em limitação administrativa às propriedades existentes em sua área, pode, em algumas situações, importar em um verdadeiro apossamento administrativo caso inviabilize a propriedade, dando ensejo à propositura de ação de desapropriação indireta, tese esta que encontra respaldo na jurisprudência, conforme se vê nos acórdãos abaixo transcritos:

Indenização- Desapropriação indireta- Área declarada de utilidade pública, com finalidade de proteger a floresta, fauna e belezas naturais da região- Medida que produziu o esvaziamento econômico do direito de propriedade- Obrigação de indenizar, por não configurar limitação administrativa- Recurso não provido. (RJTESP-123/265).

* * *

Administrativo. Desapropriação indireta. Área localizada no Parque Estadual da Serra do Mar. Tombamento. Reserva florestal. Restrição ao uso da propriedade. Indenização. Cabimento. Na es-

teira de interativa jurisprudência formada por este egrégio Tribunal, é indenizável, por desapropriação indireta, a área de terra tombada, para criação do Parque Serra do Mar-SP, se o apossamento administrativo esvaziou o conteúdo econômico da propriedade, ao provar seus proprietários de usar e fruir do bem, proibidas que estão de explorar os recursos naturais existentes. (STJ.1ªTurma. Recurso Especial 47865-0/SP, DJU 05.09.1994).

2. Além do efeito que gera sobre as propriedades particulares eventualmente existentes em seu interior, é importante também estudar o efeito que a instituição de uma nova Unidade de Conservação gera para o Poder Público instituidor da área desde o momento de sua criação, ou seja, independentemente da futura regularização fundiária.

Portanto, se já foi visto, por um lado, que o particular proprietário de um imóvel abrangido pela Unidade criada, embora só deixe de ser proprietário no momento em que for desapropriado, sofre, desde logo, determinadas restrições nas possibilidades de uso de seu bem, é preciso averiguar, quanto ao Poder Público, quais são os efeitos gerados.

É incontroverso que a mera criação da Unidade de Conservação não torna o Poder Público proprietário das áreas particulares previamente existentes, o que só ocorre com o devido processo de desapropriação. No entanto, por outro lado, é inegável também que, a partir do momento que algum ente federativo decreta a criação da Unidade de Conservação, alguma relação jurídica é criada entre ele e a área abrangida, uma vez que, a partir dessa criação, surge um interesse coletivo na proteção ambiental daquele local.

O Código Civil prevê a figura da posse indireta, surgida a partir do momento em que o proprietário transfere o poder de fato de seu bem a um terceiro (locação, usufruto, comodato etc.), situação na qual permanece como possuidor indireto do bem, enquanto este passa a ser seu possuidor direto.

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

Trata-se do que a doutrina costuma denominar de “desdobramento da posse”, que decorre, portanto, de um negócio jurídico celebrado entre ambos os possuidores.

A posse direta é marcada pelas características da temporariedade (já que o bem necessariamente deve retornar, em algum momento, ao âmbito de seu proprietário) e subordinação (pois sua utilização encontra-se limitada pelos poderes dominiais do proprietário).

Pois bem, a situação do proprietário de imóvel localizado no interior de Unidade de Conservação criada mostra-se semelhante à do possuidor direto, na medida em que a posse que tem sobre o seu bem também passa a ser marcada pela temporariedade (já que, como parte do processo de implementação da Unidade criada, aquele imóvel deverá ser objeto de desapropriação) e subordinação (uma vez que sua utilização passará a ficar limitada em razão do regime jurídico da área criada).

É certo, por outro lado, que a situação guarda pelo menos dois pontos de distinção em relação ao desdobramento da posse tal como previsto no Código Civil, na medida em que: a) a criação de uma Unidade de Conservação decorre de lei, enquanto que o desdobramento é mostrado como consequência de um negócio jurídico; b) no desdobramento, o possuidor indireto é o proprietário do bem, enquanto que o ente público responsável pela criação de uma Unidade de Conservação apenas se torna proprietário do bem a partir de sua desapropriação.

Contudo, tais pontos não se mostram essenciais à natureza jurídica do instituto, de modo que se revela possível falar em duas modalidades distintas de posse indireta: a) a prevista no Código Civil, ocorrida entre particulares a partir da celebração de um contrato; b) a decorrente de legislação ambiental (Lei nº 9.985/2000), ocorrida entre Poder Público e particular.

Do enquadramento do ente público instituidor de Unidade de Conservação da condição de possuidor indireto dos imóveis particulares existentes no interior da área advêm algumas importantes consequências práticas:

I. Em primeiro lugar, a possibilidade de o ente público defender, de forma autônoma, a posse do bem em face de terceiros, o que pode se mostrar de grande utilidade se, por exemplo, houver uma invasão causadora de impacto ambiental, pois o Poder Público pode, independentemente do proprietário, adotar as medidas judiciais de proteção do imóvel, visando

resguardar o interesse coletivo existente em sua preservação;

II. Em segundo lugar, a possibilidade de exercer sua posse até mesmo em face do possuidor direto (no caso, o proprietário), assim como este obviamente também pode defender sua posse contra o ente público, sempre que isso se mostrar necessário para fazer observar o regime jurídico aplicável à área, o que se pode mostrar de grande utilidade para garantir o acesso do Poder Público ao interior do imóvel para realizar atividades de demarcação e sinalização da Unidade ou mesmo para impedir a prática, pelo particular, de atividades incompatíveis com sua natureza jurídica.

2. Obstáculos à efetivação da proteção ambiental: atividades incompatíveis no interior da Unidade de Conservação

2.1 Introdução

Ultrapassada a análise da questão referente à natureza jurídica do ato de criação das Unidades de Conservação, passa-se, no presente Capítulo, a tecer breves comentários acerca de uma problemática que, de modo bastante frequente, se verifica nas Unidades existentes no país, a saber, a prática, no interior desses espaços, de atividades muitas vezes com eles incompatíveis.

Se a atividade é compatível com a existência da Unidade de Conservação – por exemplo, pesca por população tradicional no interior de Reserva Extrativista Marinha – a questão não se coloca, pois, em princípio, a criação não tem qualquer impacto sobre ela.

Do mesmo modo, se ela é incompatível, mas posterior, em princípio também não há o que se ponderar, pois ela já nasceu de forma ilegal e deve ser imediatamente interrompida, não se podendo, por outro lado, descartar a eventual existência de situações nas quais deficiências no processo de criação da Unidade somadas à falta de qualquer ato do Poder Público para sua implementação leve à conclusão de que o particular não tinha como ter ciência de que a área onde iniciou sua atividade consistia em um espaço ambientalmente protegido e continuou pra-

ticando-a por vários anos sem qualquer intervenção. Assim, também nessa hipótese, será possível a aplicação dos fatores acima referidos para se avaliar a possibilidade de manutenção da atividade até o pagamento das indenizações devidas.

Com efeito, por um lado, a criação de uma Unidade de Conservação se constitui em um inegável ato de política ambiental mediante a qual o Poder Público destina uma determinada área a uma finalidade ambiental, havendo, portanto, interesse público para que não seja possível, desde esse momento, a prática de atos que se choquem com o objetivo existente, subjacente à criação da Unidade em questão.

Por outro lado, não se pode descuidar que, muitas vezes, a área em que criada uma Unidade de Conservação já se encontrava ocupada por grupos humanos que praticavam atividades econômicas em seu interior, as quais podem ter natureza incompatível com o regime jurídico da Unidade criada.

O problema é agravado pelo fato de que, contrariamente ao preconizado pelo art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as Unidades de Conservação instituídas pelo Poder Público anteriormente à edição do referido diploma foram criadas, em sua maioria, sem o devido estudo e consulta às populações envolvidas; além disso, mesmo Unidades criadas posteriormente à edição de tal Lei nem sempre tiveram seu processo de criação conduzido adequadamente com a participação social, sobretudo dos grupos residentes no local selecionado, e o diagnóstico socioambiental e socioeconômico da área.

A tais falhas no processo de criação da Unidade agrega-se a omissão do Poder Público no processo de efetiva implantação dos espaços protegidos, uma vez que, ao deixar de promover a regularização fundiária tão logo instituída a Unidade de Conservação, acaba-se por consolidar o quadro de ocupação humana por anos, até mesmo por décadas, agravando-se as tensões sociais, em vez de mitigá-las.

Com efeito, ao mesmo tempo que não promove a expropriação da área, de modo a viabilizar a proteção ambiental ao qual fora afetada, porque não indeniza os indivíduos pelas terras e pelas benfeitorias existentes, o Poder Público acaba por impingir um esvaziamento do direito de propriedade e por ameaçar a sobrevivência daqueles que lá

habitavam antes da instituição da Unidade.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido mediante criação e manutenção de Unidades de Conservação, acaba, pois, no mais das vezes, contraposto ao exercício do direito de propriedade e à dignidade da pessoa humana, de modo que, enquanto não adotadas as providências voltadas à regularização fundiária – sobretudo nas Unidades de Conservação de Proteção Integral –, a convivência entre os direitos em questão consistirá em um dos principais desafios à atuação ministerial.

Ter-se-á, de um lado, o direito individual – e, eventualmente, coletivo – de uma pessoa ou grupo humano que exercia atividade econômica lícita no local e que possui o direito a ser indenizado pelo esvaziamento do direito de propriedade e, de outro, o interesse difuso, de toda a sociedade, de que sejam realizados os serviços ambientais decorrentes da criação da Unidade de Conservação, o que pressupõe a interrupção das práticas incompatíveis com o regime daquela área protegida.

Conforme doutrina tradicional sobre o tema, à falta de um direito fundamental absoluto, não se pode optar, a priori, por um dos interesses em conflito, devendo aplicar-se o postulado da proporcionalidade, que é extraído do devido processo legal substancial, insculpido nos arts. 3º, I, e 5º, LV, da Constituição Federal. Haverá que ser efetuada, portanto, uma ponderação, à luz do caso concreto, entre os bens jurídicos envolvidos e as possibilidades de conciliá-los. Nesse sentido, leciona Marcelo Novelino⁴:

Um direito fundamental pode ser restringido, ainda, quando o princípio que o consagra entra em choque com outro(s) princípio(s), hipótese na qual a colisão exigirá um sacrifício (total ou parcial) de, pelo menos, um deles. Quando uma situação colisiva ainda não foi objeto de ponderação pelo legislador, caberá ao juiz decidir, diante das circunstâncias do caso concreto, qual dos princípios deverá prevalecer. Nesta hipótese, o resultado da ponderação também será uma regra.

⁴ Idem. Ibidem. p. 434.

A diferença é que esta regra será elaborada no âmbito judicial, e não no legislativo. Em geral, a aplicação direta dos princípios constitucionais por meio do sopesamento deve ocorrer apenas nas hipóteses de inexistência de regra formulada pelo legislador disciplinando a colisão entre princípios envolvidos.

Ocorre que, como é cediço, uma interpretação calcada na proporcionalidade não pode ser confundida com o recurso ao casuísmo e que, para uma atuação ministerial eficaz, é necessária a adoção de critérios que auxiliem na ponderação dos interesses conflitantes e na definição das hipóteses nas quais atividades incompatíveis com a instituição da Unidade de Conservação poderão ser mantidas enquanto não realizada a regularização fundiária e a indenização dos proprietários/possuidores.

Em linhas gerais, hauridas da experiência no trato de tais questões, é possível identificar a **extensão** dos danos ambientais causados pela atividade (impacto sobre o meio ambiente) e o seu **caráter de subsistência** (impacto sobre o indivíduo) como fatores que, presentes conjuntamente em um dado caso concreto, poderão determinar a opção pela manutenção da atividade.

A respeito do fator extensão dos danos ambientais causados pela atividade, tem-se que os atos praticados pelos grupos humanos podem ser mais ou menos compatíveis com a preservação do meio ambiente natural daquele local. Assim, por exemplo, enquanto a manutenção de um grupo que se dedique à coleta de determinado produto florestal (seringueiros, por exemplo) implica uma alteração muito reduzida daquele meio ambiente natural, a prática de uma atividade pecuária em área de floresta amazônica pressupõe uma profunda alteração dos elementos originais da área. O mesmo se dá no tocante à atividade que cause a poluição dos recursos hídricos, cuja manutenção poderá, em muitos casos, impactar significativamente o bioma protegido, levando à mortandade de espécies animais existentes no interior da Unidade de Conservação. A extensão ou expressividade do dano, portanto, é um fator que deve ser sopesado ao se realizar uma análise dessa natureza.

Por sua vez, quanto ao **caráter de subsistência da atividade**, é

certo que esta poderá ter cunho comercial, exercida até mesmo por pessoa jurídica, caso em que a imediata interrupção não compromete a existência digna do indivíduo, que poderá buscar a indenização judicialmente pelos prejuízos causados. De outro lado, poderá consistir em atividade praticada por grupo familiar, essencial à sua própria subsistência, circunstância em que uma imediata interrupção terá consequências muito mais graves, podendo comprometer a própria sobrevivência humana. O caráter de subsistência ou não da atividade, portanto, é outro critério a ser levado em consideração.

Assim, enquanto não ultimado o processo de regularização fundiária nas Unidades de Conservação, com o pagamento da indenizações devidas, evidenciada a mínima lesão causada pela atividade e a natureza de subsistência que lhe é característica, poder-se-á concluir que sua imediata paralisação não se faz necessária, adequada e proporcional à proteção ambiental.

De outro lado, caso a atividade implique lesão significativa ao meio ambiente, haverá que se obter sua paralisação imediata, havendo que prevalecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção é pressuposto ao exercício do direito à vida e de uma série de outros direitos essenciais às presentes e futuras gerações. Nesse caso, ainda que de subsistência a atividade, verificando-se que sua manutenção implicará prejuízo de significativa extensão ao bem jurídico ambiental, sua cessação haverá que ser exigida (inclusive mediante TAC ou ação judicial específica, quando o órgão ambiental não promover as medidas a seu cargo). Ao titular do direito caberá pleitear ao Poder Público a indenização que lhe é devida, sendo certo que, nesse caso, afigura-se proporcional que o direito individual ceda ante ao interesse difuso cuja proteção é confiada ao Ministério Público.

A questão, obviamente, não detém contornos cartesianos, pelo que, nos tópicos seguintes, são mencionadas, de forma individualizada, as principais atividades que costumam apresentar-se como incompatíveis com o regime de uma Unidade de Conservação, buscando-se fornecer, para cada uma delas, subsídios que, acredita-se, poderão auxiliar na resolução de possíveis conflitos que exigirão a atuação do Ministério Público Federal.

De todo modo, é importante destacar que os critérios acima expos-

tos são indicados para subsidiar verdadeiras regras de transição a serem utilizadas em relação às atividades que eram realizadas ao tempo em que instituída a Unidade de Conservação, pelo estrito período em que se aguarda sejam ultimadas as providências voltadas à regularização fundiária da área e sua consolidação sob domínio do Poder Público.

Nos tópicos seguintes buscar-se-á identificar de que modo, para cada uma das atividades a serem tratadas, estão representados os parâmetros eleitos.

Inicialmente será feita uma breve exposição de caráter geral sobre a atividade, buscando-se definir quais são os requisitos mínimos que, independentemente de se situar no interior de Unidade de Conservação, ela precisa observar para que seja considerada lícita, sem embargo da circunstância de que tais requisitos, quando consistirem em atos autorizativos do Poder Público (licença ambiental, por exemplo), ficarão, em princípio, prejudicados, justamente pela sua incompatibilidade com a natureza do local, razão pela qual, nesse caso, não devem ser exigidos.

No ponto seguinte se serão abordados os casos em que atividade pode estar eventualmente compatível com a Unidade de Conservação na qual está inserida à luz do que dispõe a Lei nº 9.985/2000, o que, em alguns casos, dependerá da modalidade.

Por fim, para cada atividade, será feita sugestão para a aplicação dos parâmetros trabalhados para avaliar, nos casos concretos, as atividades que, preenchendo os demais requisitos de licitude (excetuando-se, pelos motivos já expostos, os atos autorizativos, quando sua ausência decorrer diretamente do fato de se tratar de Unidade de Conservação), se forem incompatíveis com a Unidade de Conservação em que praticadas, deverão ser imediatamente interrompidas.

2.2 Pecuária

1. Independentemente de se situar em Unidade de Conservação, a atividade pecuária deve se submeter a determinados requisitos para que seja considerada lícita.

Primeiramente, deve ser ressaltado que a referida atividade consiste em uso alternativo do solo, conforme previsto na Lei nº 12.651/2012:

Art. 3^o Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

Desse modo, trata-se de atividade que deve cumprir o disposto no Capítulo V da já mencionada Lei nº 12.651/2012, dependendo dos seguintes requisitos: a) inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural; b) autorização do órgão competente do Sisnama; c) caso se trate de pessoa física ou jurídica que utilize matéria-prima florestal em suas atividades, a respectiva reposição florestal; d) caso a área abrigue espécie da fauna ou flora em risco de extinção ou migratória, a adoção de medidas que assegurem a conservação da espécie.

Além desses requisitos, o fato de a atividade se enquadrar como uso alternativo do solo traz ainda algumas limitações, previstas no mesmo diploma legal: a) impossibilidade de se converter área de vegetação nativa para uso alternativo do solo caso o imóvel possua área abandonada; b) impossibilidade de realizá-la na área de reserva legal da propriedade; c) impossibilidade em realizá-la nas áreas definidas como de preservação permanente.

Ao lado dos requisitos previstos na legislação florestal, deve-se ressaltar ainda que, em muitos casos, pode ser necessário que a referida atividade dependa de prévio licenciamento ambiental.

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, embora não tenha previsto expressamente as atividades sujeitas a licenciamento, traça os parâmetros básicos desse importante instrumento:

Art. 8^o Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente

poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

[...]

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[...]

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

§ 1o Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente

Por sua vez, a Resolução CONAMA nº 237/1997, atendendo ao previsto no art. 8º, I, acima transcrito, traz um rol mínimo de atividades em princípio sujeitas ao prévio licenciamento ambiental, no qual está expressamente mencionada a pecuária.

Vale ressaltar, por outro lado, que muitas legislações estaduais, já que se trata de atividade via de regra sujeita a licenciamento pelo Estado ou mesmo Município, dispensam esse requisito quando se trata de atividades tidas como de pequeno porte, conforme parâmetro previsto na respectiva legislação.

2. Feitas essas breves considerações acerca do destacado papel que a pecuária tem historicamente ocupado no extenso rol de causas do desmatamento ilegal no Brasil, bem como aos aspectos básicos de sua disciplina jurídica, passa-se a destacar – e aqui se volta de modo mais específico para o objeto do presente tópico – que uma das estratégias voltadas a promover a desaceleração do desmatamento ilegal para fins de abertura de pastagens consiste na criação de espaços territoriais am-

bientalmente protegidos, entre os quais merecem destaque, justamente, as **Unidades de Conservação**⁵.

É que, pela configuração jurídica conferida a tais espaços de proteção, bem como pelas finalidades subjacentes à sua criação, no interior das Unidades de Conservação a pecuária ou é absolutamente vedada ou, ao menos, sofre restrições tendentes a garantir que a sua prática se dê de modo sustentável. Com isso, a tendência esperada é a de redução do desmatamento de áreas ambientalmente relevantes. Tal objetivo, no entanto, apenas será alcançado – com a efetiva proteção de espaços territoriais possuidores de relevantes atributos ambientais – caso se cumpra a **disciplina jurídica aplicável** a cada uma das categorias e espécies de Unidade de Conservação.

Quanto a esse ponto, à luz do arcabouço normativo atualmente vigente, em especial levando em conta as disposições constantes da Lei nº 9.985/2000, pode-se afirmar não ser permitida a prática da pecuária no interior de **Unidades de Conservação pertencentes ao grupo de proteção integral**, arroladas no art. 8º da Lei nº 9.985/2000. É que uma das características peculiares a esse grupo de Unidades de Conservação – e que, inclusive, o diferencia das Unidades de Conservação pertencentes ao grupo de uso sustentável – consiste na vedação do **uso direto** dos seus recursos naturais, apenas sendo permitido o **uso indireto**, ou seja, “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou

⁵ A análise de dados recentes de sensoriamento remoto demonstra que as Unidades de Conservação e Terras Indígenas têm desempenhado um importante papel na conservação de extensas áreas contíguas de floresta, em alguns casos em áreas de expansão acelerada de frentes agropecuárias e madeireiras. No entanto, na ausência de ações efetivas de implantação destas áreas protegidas (demarcação, sinalização, atividades educativas com populações de entorno, planos de manejo e atividades sustentáveis com populações tradicionais, etc.) e de mudanças nos padrões de ocupação e uso dos recursos naturais nas áreas de entorno, aumentam as pressões sobre UCs e Terras Indígenas, associadas principalmente à garimpagem de madeira e grilagem de terras. Cabe ressaltar que o ritmo do desmatamento na Amazônia tem sido muito superior à criação de novas Unidades de Conservação, resultando em pressões crescentes sobre áreas identificadas como prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade e de outros serviços ambientais. Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/amazonia/floresta_amazonica/caracteristicas_do_desmatamento_recente_na_amazonia_brasileira.html>.

destruição dos recursos naturais” (art. 2º, IX, da Lei nº 9.985/2000).

Com efeito, de acordo com o art. 2º, VI, da Lei nº 9.985/2000, a “proteção integral” que se confere a tal categoria de Unidades de Conservação implica a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

Assim, não se vislumbra, ao menos numa análise apriorística, feita em tese, a possibilidade de se compatibilizar a atividade pecuária – que necessariamente envolve o uso direto de recursos naturais, em procedimentos que dificultam a regeneração do solo – e as características legais conferidas às Unidades de Conservação de Proteção Integral. Daí que a pecuária no interior dessas Unidades de Conservação se mostra ilegal, contrária às normas ambientais, ensejando a adoção de medidas repressivas e reparatórias por parte dos entes e órgãos públicos competentes, assim como do membro do Ministério Público Federal, na esteira do que será desenvolvido a seguir.

Por outro lado, a prática da pecuária no interior de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, elencadas no art. 14 da Lei nº 9.985/2000, é, sob o ponto de vista legal, possível, embora deva ser vista como exceção, tendo em conta a degradação ambiental em geral de grande extensão provocada por tal prática. Vale notar que as Unidades de Conservação de Uso Sustentável podem ter seus recursos naturais/biológicos **diretamente explorados** (utilizados, coletados, consumidos), **mas desde que isso ocorra** “de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (art. 2º, XI, da Lei nº 9.985/2000); daí que, caso a pecuária se desenvolva de modo sustentável, é em tese permitida a sua realização no interior das Unidades de Conservação pertencentes à categoria ora em comento.

Pelo o que se extrai do arcabouço normativo atualmente vigente, essa exploração **sustentável** da atividade pecuária pode ser feita:

(i) por população tradicional, tal como ocorre com as Florestas Nacionais (art. 17, § 2º, da Lei nº 9.985/2000), as Reservas Extrativistas (art. 18 da Lei nº 9.985/2000) e a Reserva de Desenvolvimento Susten-

tável (art. 20, § 3º, da Lei nº 9.985/2000)⁶;

(ii) por terceiros, pessoas físicas e jurídicas, inclusive para fins comerciais, tal qual permitido pelos arts. 33 da Lei nº 9.985/2000 e 26 do Decreto nº 4.340/2002.

Como as práticas desenvolvidas por populações tradicionais no interior das Unidades de Conservação não serão objeto deste manual, será abordada, aqui, apenas a pecuária desenvolvida por terceiros não integrantes dessas populações. Assim, nessa específica hipótese, da leitura conjugada dos dispositivos constantes do Decreto nº 4.340/2002 e da Lei nº 9.985/2000, tem-se que a licitude da atividade pecuária desenvolvida por terceiros (leia-se: não integrantes de populações tradicionais) no interior da Unidade de Conservação (de Uso Sustentável, pois só no interior desta tal prática é em tese permitida) depende, num primeiro momento, do atendimento aos seguintes requisitos:

(i) no caso de exploração para fins comerciais: (i.a) pagamento pelo explorador (art. 33 da Lei nº 9.985/2000); (i.b) autorização do órgão ambiental competente, ouvido o Conselho Gestor da Unidade (art. 26 do Decreto nº 4.340/2002); (i.c) realização de procedimento no qual seja viabilizada a participação de pessoas físicas e jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor (art. 28 do Decreto nº 4.340/2002); (i.d) previsão no respectivo Plano de Manejo (art. 26 do Decreto nº 4.340/2002); (i.e) elaboração de estudos de viabilidade econômica e investimentos ela-

⁶ Nesse caso, o órgão ambiental e a Associação dos Moradores da Reserva assinam o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso; esta última, por sua vez, assina com cada morador o “Contrato de Autorização de Uso” ou outro documento jurídico apropriado. A CDRU é definida como sendo o “contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social”. Ou seja, trata-se de um contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui um bem de seu domínio (a área onde está a reserva) a particular (a associação dos moradores), para que explore segundo a sua destinação específica. Como é um contrato, dá maior segurança para seus signatários. Esse “direito real de uso” é concedido gratuitamente e contém cláusulas de rescisão para o caso de haver danos ao meio ambiente. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rio/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria>>

borados pela autoridade ambiental competente;

(ii) no caso de exploração sem fins comerciais: (ii.a) autorização do órgão ambiental competente (art. 25 do Decreto nº 4.340/2002); (ii.b) previsão no respectivo Plano de Manejo.

Assim, diante do exposto no presente tópico, conclui-se que a prática da pecuária no interior de Unidades de Conservação poderá ser considerada ilegal – visto que contrária à legislação ambiental que disciplina o tema – quando ocorrer em Unidades de Conservação de Proteção Integral, assim como quando ocorrer em Unidades de Conservação de Uso Sustentável sem a observância aos requisitos legais aplicáveis à espécie, mais acima elencados.

3. No entanto, mesmo nos casos em que a atividade não esteja sendo realizada em consonância com as normas que formam o regime jurídico daquela Unidade de Conservação, e desde que seja anterior a ela, abre-se a possibilidade de se realizar, com base nos parâmetros já estabelecidos, avaliação quanto à razoabilidade e proporcionalidade em se pugnar pela sua imediata interrupção, ou se poderia prosseguir até o desfecho da regularização fundiária do local onde praticada.

Assim, na linha do já afirmado anteriormente, caso se verifique que a pecuária realizada no interior da Unidade de Conservação é **de subsistência** (ou seja, é de pequena monta, não possui fins comerciais e visa apenas garantir o sustento dos que a executam, assim como o de sua família), **bem como** que **o dano por ela provocado é inexpressivo, ou é de fácil reparação**, a sua paralisação, acompanhada da retirada do rebanho do interior da Unidade de Conservação, apenas deverá ocorrer:

(i) no caso de o responsável pela pecuária ilegal ser proprietário de lote de terra no interior da UC – **após** paga respectiva indenização pela terra nua e pelas benfeitorias, mediante procedimento administrativo/processo judicial de desapropriação; **(ii)** no caso de o responsável pela pecuária ilegal ser apenas posseiro, ou seja, não possuir título de propriedade válido – **após** paga indenização pelas benfeitorias existentes, mediante procedimento administrativo/processo judicial de reintegração de posse.

Dessa forma, em se tratando de pecuária realizada de modo incompatível com o regime jurídico da Unidade de Conservação em que situa-

da, mas que preencha, cumulativamente, os critérios da subsistência e da inexpressividade do dano dela decorrente, a sua cessação somente deverá ocorrer após pagamento, pelo Poder Público, de indenização ao proprietário ou posseiro por ela responsável. Diversamente, caso a pecuária ilegal não preencha qualquer um desses critérios, ou seja, preste-se a fins comerciais **ou** acarrete danos expressivos, impõe-se a sua imediata paralisação, acompanhada da retirada, também imediata, do rebanho, visto que o pagamento de eventuais indenizações dar-se-á *a posteriori*.

2.3 Mineração

1. As atividades de mineração devem obrigatoriamente, por expressa disposição constitucional (art. 225, § 2º, CF/88)⁷, recuperar o meio ambiente degradado. Isso ocorre pelo reconhecimento de que, por si só, a atividade minerária é capaz de impor danos severos ao meio ambiente ao redor de onde há a extração de recurso mineral. É uma das poucas atividades econômicas em que uma obrigação (recuperação) associada a um direito (de exploração) tem *status* constitucional.

Prosseguindo na proteção constitucional ao meio ambiente, há a incumbência ao Poder Público de exigir o Estudo prévio de Impacto Ambiental – EIA para a instalação de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (art. 225, IV, CF/88)⁸, com o objetivo de minimizar (ou, em alguns casos, evitar) os impactos decorrentes daquelas atividades ao equilíbrio do meio ambiente.

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

8 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:

[...]

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

A atividade minerária quase sempre acarreta, no final de seu ciclo de extração, um quadro de significativa degradação ambiental. Tanto é que a extração de minerais é classificada pela Lei nº 6.938/1981, em seu anexo VIII⁹, como atividade potencialmente poluidora de grau alto. Por isso, a legislação estabelece uma presunção de que toda atividade minerária provoca significativo impacto ambiental, levando à exigência, em decorrência, da elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental – EIA¹⁰, previamente ao início das atividades, a fim de que o órgão ambiental licenciador da atividade possa ter disponíveis mais elementos para decidir pela negativa ou aprovação com condicionantes da licença ambiental.

Portanto, e diferentemente do previsto no tocante à pecuária, além de necessariamente ter que se submeter a prévio licenciamento ambiental, a atividade de mineração pressupõe, sempre, a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental.

Ademais, por se tratar de bens minerais, por expressa disposição constitucional, é necessário que a União, sua dona, permita a realização da atividade, que deve, portanto, atender aos requisitos previstos no Decreto-Lei nº 227/1967 (Código de Mineração), no tocante a autorizações para pesquisa mineral e lavra.

9 atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais

Código: 01

Categoria: Extração e Tratamento de Minerais

Descrição: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.

Pp/gu (Potencial de poluição – Pp – por grau de utilização - gu): ALTO

10 A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, dispõe o seguinte:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA] em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

[...]

IX – Extração de minério [...];

2. Por outro lado, o legislador constituinte também determinou que o Poder Público definisse, em todas as unidades da federação, espaços territoriais a serem protegidos. Essas áreas protegidas são denominadas tecnicamente de Unidades de Conservação e são destinadas ao estudo e preservação de exemplares da flora e da fauna. Subdividem-se em Unidades de Conservação Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

As Unidades de Conservação de Proteção Integral são aquelas que têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (art. 7º, § 1º, Lei nº 9.985/2000). Estão nessa categoria as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre (art. 8º da Lei nº 9.985/2000). O uso indireto dos recursos naturais é aquele que não envolve as atividades de consumo, coleta, dano ou destruição (art. 2º da Lei nº 9.985/2000).

Assim, não se torna possível a ocorrência da atividade de mineração em **Unidades de Conservação de Proteção Integral**, eis que essa atividade envolve dano e destruição dos recursos minerais existentes nesses espaços. Além disso, nas Unidades de Conservação de Proteção Integral sem Plano de Manejo elaborado, todas as atividades nelas desenvolvidas devem se limitar às destinadas a garantir a integridade dos recursos que a Unidade objetiva proteger (art. 28 da Lei nº 9.985/2000).

Deixando bem claro, nas Unidades de Conservação de Proteção Integral sem Plano de Manejo só podem ser desenvolvidas atividades que tutelem os recursos da Unidade e, nas Unidades de Conservação de Proteção Integral com Plano de Manejo, é aceitável que este, na qualidade de documento técnico que estabelece as normas que presidem a conservação dos ecossistemas e recursos naturais, discipline as atividades permitidas na área da Unidade de Conservação, desde que não sejam de consumo, coleta, dano ou destruição (pois o Plano de Manejo há de observar os objetivos gerais da Unidade de Conservação de Proteção Integral, entre eles o uso indireto dos recursos naturais).

Tal posicionamento é corroborado pela Procuradoria Federal Especializada do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que, no Parecer/PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, emitido nos autos do procedimento administrativo 48400.000.000788/2006-47 daquela Autarquia Minerá-

ria, aprovado por seu Diretor-Geral, disciplina a posição do DNPM sobre o assunto, em seu item 18:

Assim, como a mineração não é uma atividade que se destina a atingir na totalidade os objetivos buscados através da criação das Unidades de Proteção Integral, na esteira do art. 28, caput, da lei 9.985/2000, restaria inviabilizada a extração de substâncias minerais em áreas correspondentes a quaisquer das categorias de unidades de conservação do grupo das unidades de conservação do grupo das Unidades de Proteção referida.

Dessa forma, a conclusão é a de que **não é possível** a prática de mineração em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

As **Unidades de Conservação de Uso Sustentável**, por sua vez, são aquelas que têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (art. 7º, § 2º, Lei nº 9.985/2000), visando conciliar a exploração do ambiente à garantia da perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. Estão nessa categoria a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Previamente às análises mais aprofundadas, é de se esclarecer que nas Reservas Extrativistas é expressamente proibida a exploração de recursos minerais (art. 18, § 6º, Lei nº 9.985/2000)¹¹. Assim, serão analisadas apenas as outras seis espécies do gênero Unidade de Con-

11 Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

[...]

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional. (grifo nosso)

servação de Uso Sustentável.

Segundo a posição do DNPM, explicitada na supracitado Parecer/PROGE nº 145/2006-CCE-JMO, a atividade minerária é em tese permitida em todas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (excetuando-se a Reserva Extrativista, conforme já visto). Todavia, essa solução não parece ser a melhor.

Entendemos que a resposta mais adequada é a ponderação entre os impactos resultantes da atividade minerária e a espécie de Unidade de Conservação de Uso Sustentável considerada. Isso porque alguns dos objetivos pretendidos com a criação de certas Unidades de Conservação de Uso Sustentável são incompatíveis com a degradação causada pela mineração. Passaremos a analisar a possibilidade da extração mineral em cada uma das seis espécies restantes de Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

Nas Áreas de Proteção Ambiental não parece haver maiores problemas. Do texto legal (art. 15 da Lei nº 9.985/2000)¹² não consta qualquer restrição à possibilidade de mineração. Portanto, seria possível, em tese, a prática da atividade minerária. Contudo, não se pode olvidar que será necessária a análise do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental para que a resposta seja dada no caso concreto e, principalmente, o seu zoneamento, pois este último instrumento de tutela ambiental é que define os setores ou zonas da Área de Proteção Ambiental com objetivo de assegurar a conservação biológica e os ecossistemas. Assim, por exemplo, não se poderia ter mineração em uma Área de Proteção Ambiental em que o respectivo Estudo de Impacto Ambiental informasse que os danos ambientais advindos dessa atividade afetam significativamente o zoneamento estabelecido no Plano de Manejo. Concluindo, a mineração, regra geral, é possível em Área de Proteção Ambiental, desde que não seja contrária aos objeti-

12 Art. 15. 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.

vos previstos no zoneamento e nas normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico também aparentam possibilitar a sua coexistência com a atividade minerária. Da disciplina legal (art. 16 da Lei nº 9.985/2000)¹³, extrai-se que o seu objetivo é manter os ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com a conservação da natureza. Novamente é necessário dizer que a mineração só será possível se não ferir os objetivos previstos legalmente para a Área de Relevante Interesse Ecológico, acima citados, nem os que venham a ser previstos no zoneamento e nas normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

Cumprir notar que a atividade minerária há de ser feita com todas as cautelas a serem previstas no licenciamento ambiental dentro da área da Área de Relevante Interesse Ecológico, haja vista que se trata de área com pequena extensão com características naturais extraordinárias ou abriga exemplares raros da biota. Então, a mineração deve ser feita observando-se essas características. Feitas essas considerações, não há maiores entraves à atividade minerária, eis que essa modalidade de Unidade de Conservação pode ser criada inclusive em áreas privadas.

Nas Florestas Nacionais há impossibilidade da prática de atividades minerárias e aqui a situação é a de mudança de tratamento legal da situação, o que gera alguns problemas de ordem prática.

Isso pelo fato de que o disciplinamento anterior pelo Decreto nº 1.298/1994 expressamente admitia a exploração mineral dentro das Florestas Nacionais¹⁴. Todavia, com a edição da Lei nº 9.985/2000,

13 Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

14 Art. 5º A cota da compensação financeira de que trata a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, a ser aplicada em proteção ambiental, será destinada ao suporte financeiro da FLONA em que for explorado o recurso mineral. (grifo nosso)

somente são permitidas a visitação pública e a pesquisa, sendo admitida a permanência das populações tradicionais. De acordo com Geraldo de Azevedo Maia Neto¹⁵,

[...] o regime jurídico instituído para as Flonas pela Lei do SNUC não deixa margem para outra leitura que não a de que é vedada a atividade minerária no interior de tais unidades. Isso porque o objetivo das Flonas é “o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas” (art. 17, *caput*). Note-se: a lei fala na espécie *recursos florestais* e não no gênero *recursos naturais* (este, que inclui os recursos minerais). E como a própria Constituição afirma que é “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III), não há lugar para exploração de recursos minerais em Flona, sob pena de comprometimento dos recursos florestais, que devem motivar a instituição dessa categoria de unidade.

Nas Reservas de Fauna não há qualquer óbice legal à mineração. Deve-se fazer a mesma ressalva que consta do tópico sobre a necessária análise do Plano de Manejo da Reserva de Fauna para que se verifique no caso concreto se o zoneamento não impede a atividade, pois este último instrumento de tutela ambiental é que define os setores ou zonas da Reserva de Fauna com objetivo de assegurar a conservação biológica e os ecossistemas. No caso específico das Reservas de Fauna, a atividade minerária não pode contrastar com seus objetivos legais, que são os estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (art. 19 da Lei nº 9.985/2000). Dessa forma, feitas essas considerações, não há, a princípio, incompatibilidade entre a atividade minerária e a existência de Reservas de Fauna.

13 MAIA NETO, Geraldo de Azevedo. Mineração em unidades de conservação. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2538, 13 jun. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/15029>>. Acesso em: 6 abr. 2013

Nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável entendemos não ser permitida a atividade minerária. Isso decorre da interpretação legal, que dispõe que os objetivos básicos dessa Unidade são os de preservar a natureza e assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações (art. 20 da Lei nº 9.985/2000).

Assim, deve ser ressaltado que as atividades econômicas desenvolvidas em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável devem, até a elaboração de seu Plano de Manejo, restringir-se àquelas já desenvolvidas historicamente pelas comunidades locais. E depois da elaboração do Plano, deve-se considerar que as Reservas de Desenvolvimento Sustentável são prioritariamente direcionadas à conservação da biodiversidade e também que essa categoria deve priorizar a proteção dos grupos socioculturais, que ficariam potencialmente ameaçados por agentes externos de grande porte. Logo, revela-se incompatível a realização de atividades de mineração nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

Nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural a mineração é proibida. O item que permitia a exploração de recursos minerais nas Reservas foi expressamente vetado (art. 21, § 2º, III, Lei nº 9.985/2000)¹⁶. Nas razões do veto, extrai-se:

III - a extração de recursos naturais, exceto madeira, que não coloque em risco as espécies ou os ecossistemas que justificaram a criação da unidade.

16 Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Cultural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

[...]

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

Razões do veto

“O comando inserto na disposição, ao permitir a extração de recursos naturais em Reservas Particulares do Patrimônio Natural, com a única exceção aos recursos madeireiros, desvirtua completamente os objetivos dessa unidade de conservação, como, também, dos propósitos do seu instituidor. Por outro lado, tal permissão alcançaria a extração de minérios em área isenta de ITR e, certamente, o titular da extração, em tese, estaria amparado pelo benefício.

Justifica-se, pois, o veto ao inciso III do § 2º do art. 21, certo que contrário ao interesse público.”

Assim, não se admite a exploração da atividade minerária em Reservas Particulares do Patrimônio Natural por clara afronta aos objetivos dessa espécie de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

3. A prática de mineração no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral, por ser uma atividade vedada, deve ser encerrada com a paralisação de qualquer apropriação mineral que esteja sendo feita. O órgão responsável por determinar o encerramento da mineração, caso não tenha sido feito espontaneamente pelo empreendedor, é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, nos termos do art. 72, IV, V, VII e IX, Lei nº 9.605/1998. Deve-se notar que o ICMBio deve atuar independentemente de ordem judicial, eis que coibir práticas ambientalmente ilícitas consiste em poder-dever do Estado, exercido com o atributo da autoexecutoriedade.

Dessa forma, sendo a mineração atividade de elevado grau de degradação, e sendo as Unidades de Conservação de Proteção Integral espaços territoriais onde são vedados tanto o dano quanto a destruição dos recursos naturais, é de clareza lógica a vedação das atividades de mineração nessas Unidades. Assim, caso o ICMBio, diante

I – a pesquisa científica;

II – a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III – VETADO.

da prática de mineração no interior dessas Unidades, não adote as providências previstas no art. 72 da Lei nº 9.605/1998, estará caracterizada uma omissão ilícita por parte do gestor da referida Unidade de Conservação de Proteção Integral, devendo o Ministério Público Federal atuar com vista a suprir, direta ou indiretamente, tal omissão. Da mesma forma, cabe ao DNPM proceder ao embargo da atividade e revogar eventual título minerário eventualmente concedido, nos termos previstos no Código de Mineração.

O objetivo do Ministério Público Federal será o encerramento da atividade minerária, pois, só assim, conseguir-se-á garantir a adequada tutela ao meio ambiente. Conforme entendimento que tem sido adotado ao longo deste manual, dependendo da atividade econômica exercida em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, pode-se tolerar, em tese, o prosseguimento de sua execução desde que obedeça a duas condições: 1) seja de subsistência; 2) o dano por ela provocado seja inexpressivo ou de fácil reparação. Ocorre que essas hipóteses **não** se aplicam à mineração, conforme veremos a seguir.

A atividade de mineração, em regra, envolve o dispêndio de recursos vultosos, como a aquisição de equipamentos e a qualificação de mão de obra para operação dos equipamentos. Por esse motivo, não se coaduna com as atividades de economia de subsistência, que são feitas em pequenas propriedades (minifúndios) e cuja finalidade principal é a sobrevivência do minifundiário e de sua família, e não a venda do produto resultante da atividade. Mas é justamente o que ocorre na mineração, em que o produto da atividade é o recurso mineral, que será destinado à venda para seu beneficiamento. Caso o minifundiário pudesse beneficiar-se disso, a atividade deixaria de ser de subsistência.

Em relação ao dano, cumpre observar inicialmente que o da atividade minerária é sempre de grande extensão. Uma vez retirado da natureza, o recurso mineral não se recompõe, o que concede à mineração um potencial lesivo de alta magnitude. Logo, o dano por ela causado é irreparável e dificilmente é inexpressivo, ainda mais quando praticado dentro de Unidade de Conservação.

Destarte, entendemos não ser possível em hipótese alguma a continuidade da mineração dentro das Unidades de Conservação

de Proteção Integral, independentemente do pagamento ou não de eventual indenização devida. Ressalte-se que mesmo estas últimas hipóteses são em pequeno número, eis que os recursos minerais se encontram no solo e sua propriedade é da União e não do particular.

2.4 Extração madeireira

1. Nos termos do art. 33 da Lei nº 12.651/2012, são três as formas de se extrair legalmente madeira da natureza: **a)** aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS; **b)** concessão de uma Autorização de Desmatamento, também denominada de Autorização de Supressão Vegetal; **c)** exploração de floresta plantada.

Iniciando-se pela última hipótese, deve ser mencionado que, por se tratar de floresta plantada, não afeta reserva legal ou área de preservação permanente; sua exploração, ainda que trate de espécies nativas (mas, frise-se, sempre plantadas), é livre, independentemente de Autorização de Supressão Vegetal ou aprovação de Plano de Manejo Florestal Sustentável, o que, no entanto, não a isenta do devido processo de licenciamento ambiental. Deve ser ressaltado ainda que se trata de atividade restrita às áreas destinadas a uso alternativo do solo, não podendo, portanto, ser praticada nos espaços destinados à reserva legal.

Passando-se ao segundo caso, deve-se registrar que em situações nas quais determinada pessoa, embora não tenha por atividade principal – pelo menos naquele caso concreto – a exploração de produtos florestais, necessita realizar a retirada da cobertura vegetal de determinada área.

É o caso, por exemplo, da mineradora que vai iniciar a exploração de uma nova mina ou da empresa que vai iniciar a construção de uma rodovia. Nessas situações, desde que as atividades pretendidas – é até despidiendo dizê-lo – estejam devidamente autorizadas, o órgão ambiental competente para licenciar a atividade deverá autorizar a retirada da cobertura vegetal. Ora, embora o objetivo da atividade não seja a exploração dos produtos vegetais, uma vez que terão que ser extraídos, sua posterior comercialização torna-se igualmente permitida, até mesmo para se evitar o desperdício de bens tão valiosos. Vale ressaltar que essa forma de se obter créditos de maneira originária gera a necessidade

de reposição florestal, realizando o reflorestamento da área equivalente, nos termos da Instrução Normativa MMA nº 1/96 do Ibama e art. 33, § 1º, da Lei nº 12.651/2012.

A última maneira de se realizar exploração madeireira é mediante a aprovação de Planos de Manejo Florestal Sustentável – PMFS.

O Plano de Manejo Florestal Sustentável pode ocorrer em área de propriedade da pessoa que pretende realizar a exploração ou em floresta pública. Esta última hipótese apenas veio a ser admitida em nosso ordenamento recentemente, com a promulgação da Lei nº 11.284/2006.

Para poder explorá-la, deve o PMFS, além de comprovar a condição de proprietário (caso não se trate de concessão de floresta pública), apresentar um planejamento para extrair madeira de uma maneira sustentável, por meio de extração seletiva até um limite máximo de volume por área, de modo a permitir a natural regeneração do espaço explorado.

Pois bem, a autorização para exploração de um PMFS deve ser concedida anualmente, de acordo com a apresentação do plano para a exploração do respectivo ano (Plano Operacional Anual – POA), que deve ser relativo àquele determinado talhão que será explorado (Unidade de Produção Anual – UPA).

Ao conceder a autorização para exploração pelo período de um ano, deve o órgão ambiental fixar as essências de madeira que serão exploradas, limitando as respectivas quantidades. Assim, ao emitir a autorização, o órgão ambiental insere, na conta da pessoa que obteve a autorização, créditos relativos a toda a madeira que ela for explorar no período de um ano. Conforme for realizando a extração e venda dos produtos explorados, deve o detentor do PMFS ir efetuando as respectivas operações no sistema, de modo que aquele crédito relativo à madeira que está sendo vendida seja subtraído da conta do detentor/vendedor e acrescido à conta de quem está adquirindo o produto.

2. Assentadas tais premissas acerca das linhas gerais em que se dá, no plano normativo e fático, a atividade madeireira, bem como sobre os requisitos formais para que ocorra a extração, deve-se esclarecer em que hipóteses mostra-se cabível, em tese, a prática de atividade madeireira no interior de Unidades de Conservação, sempre se partindo do

pressuposto de que se trata de exploração de madeira ocorrida dentro das hipóteses legalmente previstas atendendo aos requisitos previstos na legislação, acima referidos, e que passaram, com a criação de uma Unidade de Conservação, a incidir sobre área a ela destinada.

Caso a atividade madeireira não se enquadre em nenhuma das hipóteses acima, ela será, independentemente de criação/existência de Unidade de Conservação, ilegal, devendo haver a atuação dos órgãos de fiscalização com o objetivo de interrompê-la imediatamente.

Pelos motivos já expostos nos tópicos precedentes, em se tratando de modalidade de Unidade de Conservação de Proteção Integral, nunca haverá essa compatibilidade, visto que, em tais categorias, é vedado o uso direto dos recursos naturais.

Por outro lado, algumas espécies de Unidades de Conservação de Uso Sustentável admitem a prática de atividade madeireira, nas seguintes hipóteses:

a) Reservas Extrativistas, desde que em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares, conforme disposto no respectivo Plano de Manejo da Unidade (art. 18, § 7º, da Lei nº 9.985/2000);

b) Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis, desde que de acordo com o zoneamento e Plano de Manejo da Unidade (art. 20, § 5º, da Lei nº 9.985/2000);

c) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, desde que mediante a respectiva concessão pública (arts. 17 da Lei nº 9.985/2000 c/c 4º da Lei nº 11.284/2006).

Portanto, se a exploração florestal consistir em alguma das três hipóteses acima, ela será em princípio compatível com a Unidade de Conservação criada, não se colocando as questões que serão abaixo enfrentadas.

3. Por fim, devem ser enfrentados os casos em que a atividade madeireira, embora atenda aos requisitos formais, acabe por se mostrar incompatível com o regime jurídico de Unidade de Conservação criada posteriormente ao seu início e na qual se encontre localizada.

Partindo-se dos casos de autorização de supressão vegetal, deverá ser analisado o mérito do ato autorizativo, pois, caso esteja em desconformidade com o regime jurídico da Unidade de Conservação, não po-

derá subsistir em hipótese alguma, já que não se mostra possível, em tese, que atenda aos requisitos de pequena extensão do dano e caráter de subsistência.

A hipótese de exploração mediante Plano de Manejo Florestal Sustentável, por sua vez, será, via de regra, incompatível com a Unidade de Conservação criada, apenas podendo haver compatibilidade em hipóteses excepcionais, já vistas acima.

Quanto ao aspecto da extensão do dano, verifica-se que a extração de madeira oriunda de atividades de plano de manejo agroflorestal sustentável ou a exploração agroflorestal sustentável e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área, são de baixo impacto ambiental, conforme disposto nas alíneas a e j do inciso X do art. 3º da Lei nº 12.651/2012.

Já quanto ao caráter de subsistência, por sua vez, deve ser ressaltado que, embora a atividade madeireira esteja, via de regra, vinculada a pessoas jurídicas que contam com certa estrutura, pode haver manejo florestal de subsistência, comunitário e familiar, conforme disposto no art. 3º, X, j, da Lei nº 12.651/2012.

O manejo florestal madeireiro com propósito comercial depende, sempre, da elaboração de Plano de Manejo Florestal Sustentável, analisado e aprovado por órgãos do Sisnama. Se exercido na pequena propriedade ou posse rural familiar, aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, o manejo florestal depende de autorização simplificada do órgão ambiental.

Existem algumas distinções que devem ser feitas para possibilitar uma melhor análise da matéria.

Em primeiro lugar, deve ser identificada se a atividade madeireira se dá em floresta nativa, com espécimes naturais da própria região, ou em floresta plantada, em que se trabalha em geral com espécies exóticas. No primeiro caso, conforme já mencionado, a exploração pode se dar na área de reserva legal ou não, dependendo da aprovação de Plano de Manejo Florestal Sustentável. No segundo caso, a exploração se dá fora das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, sendo isenta de PMFS.

Verifica-se ser relevante a distinção entre ambas as hipóteses, na medida em que, em se tratando de manejo de florestas nativas, ele se dá dentro do próprio ambiente natural do local, e a principal intervenção humana consiste na extração seletiva de alguns dos espécimes lá existentes, de modo a permitir a natural regeneração da área a partir do restante. Em razão disso, não é considerada como uso alternativo do solo, podendo ser executada na área destinada à reserva legal, exceto se a exploração é exercida na pequena propriedade ou posse rural familiar, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, que admite, no cômputo da área de reserva legal, os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais (art. 54 da Lei nº 12.651/2012).

Por outro lado, em se tratando de manejo de floresta plantada, trabalha-se com um ambiente decorrente de uma maior intervenção do ser humano, uma vez que a cobertura florestal existente não é a original do local, tratando-se de espécies lá inseridas e escolhidas de modo a possibilitar uma exploração econômica mais eficiente. Em razão disso, é considerada como uso alternativo do solo, não podendo ser executada na área destinada à Reserva Legal.

Em segundo lugar, deve ser identificado se a atividade madeireira tem finalidade comercial ou de subsistência, já que a referida Lei nº 12.651/2012 dá tratamento distinto a cada uma dessas modalidades, isentando a segunda de prévia autorização do órgão ambiental competente.

A Lei trata, em dois momentos distintos, do manejo sustentável de subsistência e, portanto, sem propósito comercial, em ambos os casos isentando-o de prévia autorização do órgão ambiental competente.

O primeiro momento ocorre em seu art. 23, no qual estabelece que o manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial independe de autorização dos órgãos competentes caso atenda aos seguintes requisitos: a) destinar-se a consumo no próprio imóvel; b) limite anual de 20 metros cúbicos.

O segundo momento ocorre em seu art. 32, III c/c 3º, V, no qual declara ser isenta de PMFS a exploração florestal não comercial realizada em um dos seguintes casos: a) realizada em pequena propriedade ou pos-

se rural familiar, explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar que não detenha área superior a 4 módulos fiscais, utilizando predominantemente mão de obra da própria família; b) realizada por populações tradicionais.

Verifica-se que se trata de duas hipóteses distintas de isenção de PMFS para a exploração de madeira em razão do caráter não comercial da atividade, que se caracteriza de subsistência, possuindo um menor impacto sobre o meio ambiente.

Tendo em vista as duas variáveis apresentadas, observa-se que elas possuem relação direta com os fatores tomados como base para a definição da situação de transição da prática de atividade madeireira após a criação da Unidade de Conservação mas enquanto não realizada sua regularização fundiária, conforme tabela abaixo:

	FLORESTA NATIVA	FLORESTA PLANTADA
MANEJO COMERCIAL	Maior extensão em razão do menor impacto/ Menor carga de subsistência , em razão do aspecto comercial	Menor extensão em razão do maior impacto/ Menor carga de subsistência , em razão do aspecto comercial
MANEJO NÃO COMERCIAL	Maior extensão em razão do menor impacto/ Maior carga de subsistência , em razão do aspecto não comercial	Menor extensão em razão do maior impacto/ Maior carga de subsistência , em razão do aspecto não comercial

Embora não se possa realizar um modelo matemático exato, por se tratar de fatos sociais sujeitos a uma grande complexidade de fatores e circunstâncias, pode-se, *a priori*, identificar quatro situações em tese possíveis, conforme acima detalhado, a partir das duas variáveis com

as quais se está trabalhando, consideradas como materializadoras, na atividade madeireira, dos fatores definidos, em tese, como essenciais à resolução dessas situações de transição (grau de subsistência e de impacto da atividade).

Exploração de manejo comercial em floresta plantada: nessa situação, em que não se trata de atividade de subsistência e existe uma maior carga de impacto ambiental, com maior extensão do dano, conclui-se que a solução mais adequada consiste na imediata interrupção da atividade, devendo o particular eventualmente prejudicado buscar, do Poder Público, a indenização pelos danos eventualmente sofridos. Como a criação da Unidade de Conservação, nessa situação, esvaziou a utilização econômica de sua propriedade, ela é considerada como ato de apossamento administrativo, dando ensejo à propositura da respectiva ação de desapropriação indireta.

Exploração de manejo comercial em floresta nativa: aqui, embora igualmente não se trate de atividade de subsistência, verifica-se a incidência de menor impacto ambiental, com menor extensão do dano, por se tratar de atividade desenvolvida sobre o ambiente natural da área. Ainda assim, por se tratar de atividade realizada em caráter comercial, sem a natureza de subsistência, não se mostram presentes os dois requisitos definidos como necessários a se permitir a continuidade da atividade, que deverá, da mesma forma, ser imediatamente interrompida¹⁷. Assim como na hipótese anterior, caberia ao particular eventualmente lesado demandar em juízo a desapropriação indireta pelo ato de apossamento administrativo.

Exploração de manejo não comercial em floresta plantada: tal situação, embora resulte do cruzamento de duas variáveis previstas na legislação que rege a matéria, não se mostra possível de ocorrer na prática, uma vez que o manejo em floresta plantada, pela sua natureza, é incompatível com os requisitos para a existência da atividade em caráter não comercial, nas duas possibilidades admitidas.

Exploração de manejo não comercial em floresta nativa: trata-se da

¹⁷ Quanto a esta questão, verifica-se a existência de precedente favorável do Supremo Tribunal Federal em decisão proferida na SL 160/PA

possibilidade que reúne a maior extensão do dano com a maior carga de subsistência. Aqui, ainda que se trate de atividade incompatível com a Unidade de Conservação incidente no local, não se mostra razoável, seja em razão do baixo impacto que a atividade produz sobre o meio ambiente, seja por se tratar de atividade essencial à subsistência familiar, que deva haver sua interrupção enquanto não se realize, pelo Poder Público, o devido processo de regularização fundiária, com o pagamento, aos ocupantes, de devida indenização pela propriedade e/ou benfeitorias existentes no local, possibilitando a eles condições para obter outro meio de subsistência.

2.5 Pesca

1. A competência é concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre meio ambiente e pesca (art. 24, VI a VIII, da Constituição Federal).

Compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica (art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.959/2009 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira).

No âmbito federal, na fase de pouca preocupação ecológica, a questão da pesca ficava a cargo da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE. O declínio ou fracasso desse modelo, implantado com o apoio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONUAA do francês *Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation* ou FAO do inglês *Food and Agriculture Organization*), a partir de meados dos anos 1960, pode ser visto por vários ângulos, tais como o inadequado uso de incentivos fiscais e creditícios, o pouco apoio à pesca artesanal ou de pequena escala, os escândalos de corrupção e, principalmente, a promoção danosa do uso dos principais recursos pesqueiros, resultando na sobrepesca ou mesmo no colapso de recursos importantes.

O Ibama, ao ser criado, recebeu a atribuição de tratar da questão ambiental dos recursos pesqueiros, herdando uma crise sem precedentes. Durante sua atuação, com certa exclusividade conseguiu uma significativa

recuperação dos estoques e, por conseguinte, da produção desses recursos.

Posteriormente instalou-se um conflito de atribuições com outros órgãos do Poder Público Federal. A distribuição equivocada das atribuições entre o Ibama e esses órgãos gerou verdadeira “anarquia oficial”, que levou o Ministério Público Federal a tomar medidas para que o MMA/Ibama promovesse o licenciamento ambiental da atividade pesqueira em todo o país.

A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República – SEAP/PR, criada em 2003, depois transformada em Ministério, em atendimento a uma espécie de obsessão dos dirigentes da Secretaria e da grande maioria do setor pesqueiro nacional, especializou-se em atender as reivindicações desse setor.

Primeiramente, as atribuições quanto aos recursos sobre-explotados e ameaçados de sobre-explotação ficavam com a área ambiental e os subexplotados e inexplotados com a SEAP/PR. Posteriormente, foi estabelecida “a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros”. Esses Ministérios realizam também em conjunto o zoneamento ecológico-econômico no tocante à pesca (art. 27, XXIV, §§ 4º e 6º, da Lei nº 10.683/2003, com as alterações da Lei nº 11.958/2009 e art. 1º do Decreto nº 6.981/2009).

Essa “competência conjunta” propicia que a gestão do uso dos recursos pesqueiros no Brasil seja extremamente conturbada, sendo vulnerado o aspecto ambiental.

O Ministério da Pesca e Aquicultura é órgão federal com atribuição para a concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no território nacional, compreendendo este as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as Unidades de Conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente.

Como já dito, compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observa-

da a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica (art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.959/2009).

É de se ressaltar que o Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP se refere a todos aqueles que, de forma licenciada, autorizada ou permissória, exercem atividades relacionadas com a aquicultura ou com a pesca, de qualquer modalidade, no Brasil, sendo obrigatória para toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira, bem como a embarcação de pesca nacional ou estrangeira que se dedique à pesca comercial a inscrição e autorização pelo órgão competente (art. 24 e 26 da Lei nº 11.959/2009).

No tocante à aquicultura – cultivo de animais ou vegetais cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático –, quando em águas da União, o projeto é encaminhado ao Ministério da Pesca e Aquicultura. Se a dominialidade for estadual, o requerente deve apresentar o projeto aos órgãos estaduais ou municipais de meio ambiente.

São águas da União: as do Mar Territorial brasileiro, incluindo baías, enseadas e estuários que banham mais de um Estado da federação; as que fazem fronteira entre outros países; e as acumuladas em represas construídas com aporte de recursos da União. Exemplos: Rio Paraná (Brasil, Paraguai e Argentina), Rio Paraíba do Sul (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), Rio São Francisco (Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), Lagoa Mirim (Brasil e Uruguai), Reservatórios da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, do extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf etc.

O Ministério da Pesca e Aquicultura também tem atribuição de fiscalizar as atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências. Ocorre que isso se dá sem prejuízo do exercício do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (art. 27, XXIV, § 12, da Lei nº 10.683/2003, com as alterações da Lei nº 11.958/2009).

Assim, o Ministério da Pesca e Aquicultura não é um órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, não exercendo propria-

mente a fiscalização ambiental. Possui poder de polícia sobre a pesca, mas não o poder de polícia ambiental, não podendo aplicar multa, por exemplo. Pode até lavar auto constatando uma infração ambiental, mas encaminhando-o, em seguida, a um integrante do Sisnama.

Tal questão não deixou de ser considerada em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União no Ministério da Pesca e Aquicultura, em 2011, com o objetivo de verificar a regularidade dos processos de aquisição de 28 lanchas patrulhas pelo Ministério (TCU 017.740/2011-8).

Todavia, o **Ministério da Pesca e Aquicultura** tem uma série de atribuições de regulação e controle sobre a pesca que refletem na questão ambiental, tais como organização e manutenção do Registro Geral da Pesca e concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais.

Ainda, deve fornecer ao Ministério do Meio Ambiente os dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais.

2. Nas Unidades de Conservação, tal como já mencionado nos itens anteriores, a prática da atividade pesqueira é incompatível com os objetivos daquelas modalidades que se enquadram na categoria de proteção integral.

Quanto às inseridas na categoria de uso sustentável, por sua vez, embora a Lei nº 9.985/2000 não mencione, em seu texto, a atividade pesqueira, deve-se reconhecer que pode ser, em tese, compatível com qualquer uma delas, a depender do disposto nos respectivos Planos de Manejo e eventuais Acordos de Pesca.

A elaboração de Planos de Manejo é um processo lógico de diagnóstico e planejamento, em um ciclo contínuo de consulta e tomada de decisão com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma Unidade de Conservação e a região onde esta se insere.

Assim, a elaboração de um Plano de Manejo deve ser um processo dialógico, coletivo e participativo. A construção coletiva será determinante para a feitura de um Plano de Manejo tecnicamente de acordo com os objetivos da Unidade. Da mesma forma, a participação na sua feitura contribui para o sucesso do seu cumprimento, aliviando a carga do poder de polícia ambiental.

É nesse contexto que se inserem os acordos de pesca. Tais acordos são há muito tempo utilizados internacionalmente, como no caso da União Europeia, e vêm sendo largamente empregados na Amazônia brasileira desde os anos 70.

Afora a discussão quanto à validade legal desse tipo de instrumento, já tendo o Ibama considerado tais acordos de pesca “legalizáveis”, reconhecendo os acordos de pesca como instrumento de ordenamento pesqueiro e estabelecendo critérios para sua regulamentação, eles, na verdade, podem representar o ponto de partida na elaboração do Plano de Manejo de Unidades de Conservação.

Os acordos de pesca são um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma determinada área, definida geograficamente (art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 29/2002 do Ibama). Na medida em que a regulamentação dos acordos de pesca se dá por meio da edição de ato normativo com adoção de regras ou medidas acordadas (art. 2º, parágrafo único, da mesma Instrução Normativa), no caso de Unidades de Conservação tal regulamentação dar-se-á por meio da elaboração do Plano de Manejo.

Com a adoção da prática dos acordos de pesca, a fundamentar a elaboração do Plano de Manejo, promove-se a implementação de processos de administração participativa e redução de conflitos sociais relativos à pesca, definindo-se as hipóteses em que a atividade será permitida no interior de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

3. Em relação à pesca, diferentemente do que foi visto nas atividades anteriores, não se há de falar, via de regra, em modulação de efeitos decorrentes da criação de Unidade de Conservação antes de concluído o processo de regularização fundiária. Isso porque, em princípio, a atividade de pesca

é desenvolvida em áreas públicas, não havendo relação de direito real, ou mesmo possessória, entre o agente e o local no qual executa sua atividade.

Mencione-se ainda que a licença de pesca em geral é válida para todo o território nacional, podendo, em determinados casos, ficar restrita a uma bacia hidrográfica. De todo modo, não se pode concluir que o pescador possua direito adquirido a exercer sua atividade em um determinado espaço, de forma que a posterior criação de Unidade de Conservação sobre território no qual sua atividade era usualmente desenvolvida não gera, em relação a ele, qualquer pretensão ressarcitória.

Retomando-se a discussão estabelecida no Capítulo 1 deste manual acerca da natureza jurídica do ato de criação de uma Unidade de Conservação, defendeu-se que ele, embora na maioria das vezes se trate de mera limitação administrativa, em algumas ocasiões, nas quais a criação da Unidade inviabilize o exercício do direito de propriedade, equivale a verdadeiro ato de apossamento administrativo.

Pois bem, em se tratando de atividade de pesca, na qual não há, em princípio, relação fundiária entre o agente que exerce a atividade econômica e o local na qual é exercida, deve ser descartada por completo a possibilidade de se falar em apossamento administrativo, tratando-se sempre de limitação administrativa.

Por se tratar de limitação administrativa, de caráter geral, por meio da qual determinado espaço geográfico, que, por integrar Unidade de Conservação criada, fica excluído da possibilidade de exercício da atividade pesqueira, não se há de falar no pagamento de indenização aos indivíduos que deixaram de ter a possibilidade de exercer sua atividade no referido espaço.

Por isso mesmo, não havendo qualquer pretensão ressarcitória a ser satisfeita, nada existe que possa obstar o efeito imediato da proibição do exercício de atividade de pesca em razão da criação de Unidade de Conservação.

Portanto, a proibição deve ser sempre imediata, desde que a atividade seja de fato incompatível com o regime jurídico da Unidade criada, por óbvio, não havendo a necessidade de se buscar parâmetros para modular a incidência temporal da proibição.

Existe, no entanto, uma hipótese residual na qual pode surgir a ne-

cessidade de se encontrar parâmetros que balizem a incidência temporal da proibição.

Nos termos do Código de Águas, existem cursos d'água classificados como particulares:

Art. 8º São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.

No caso de atividade de pesca executada em águas particulares por seu respectivo proprietário ou detentor, a qualquer outro título, do direito de usufruto, surge, caso venha a ser criada Unidade de Conservação em sobreposição a essa área, relação direta entre a situação fundiária e a atividade exercida, cabendo, aí sim, a indagação sobre a possibilidade de se continuar a exercê-la enquanto não desapropriada a respectiva área.

Para responder a tal indagação, remete-se novamente aos parâmetros em tese definidos, que devem ser especificados para a atividade em questão, quais sejam: caráter de subsistência e extensão dos impactos.

Ao se analisar a Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, verifica-se que a atividade pesqueira pode ser classificada da seguinte forma: a) comercial, que pode ser: a.1) artesanal ou a.2) industrial; b) não comercial, que pode ser: b.1) científica, b.2) amadora ou b.3) de subsistência.

Da leitura das respectivas definições, conclui-se que apenas a última das categorias mencionadas preenche os requisitos aptos a permitir sua continuidade após a criação de Unidade de Conservação e enquanto não realizada a respectiva regularização fundiária:

Art. 8 Pesca, para os efeitos desta Lei, classifica-se como:

[...]

II - não comercial:

[...]

c) de subsistência: quando praticada com fins de consumo doméstico ou escambo sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica.

Portanto, conclui-se que, em princípio, a atividade de pesca deve ser imediatamente interrompida em área na qual foi criada Unidade de Conservação, a não ser que se trate de águas particulares, nas quais pode ser admitida, enquanto não realizada a regularização fundiária, a continuidade de pesca enquadrável como de subsistência, nos termos da legislação.

2.6 Sugestões de atuação em face das atividades incompatíveis no interior das UCs

Na esteira dessas considerações, sugere-se aos colegas que se depa-rem com a realização de atividades econômicas incompatíveis com o regime jurídico aplicável à Unidade de Conservação sob sua atribuição a adoção das seguintes medidas, inicialmente de **índole extrajudicial**:

(i) instauração de inquérito civil público voltado a avaliar se a atividade econômica desenvolvida no interior da Unidade de Conservação em foco deverá ser paralisada imediatamente ou não, à luz dos critérios acima referidos (expressividade do dano e caráter de subsistência da atividade). Caso haja a necessidade de análises técnicas para apontar se a atividade atende aos requisitos sugeridos como parâmetros da análise (subsistência e inexpressividade e do dano por ela causado), é necessário ter-se em mãos laudos técnicos que os atestem. Tais laudos poderão ser obtidos mediante requisição ao próprio ICMBio ou outros órgãos públicos ou, então, poderão ser produzidos pela equipe pericial do próprio Ministério Público Federal;

(ii) de posse de tais laudos, será possível definir o conteúdo da atuação a ser, doravante, realizada pelo membro do Ministério Público Federal:

(ii.a) caso os laudos periciais atestem que a atividade incompatível praticada no interior da Unidade de Conservação possui caráter de subsistência e que os danos dela decorrentes são diminutos, sugere-se que sejam tomadas as providências para a realização da regularização fundiária previstas no Capítulo seguinte. É que, nessa hipótese, as atividades poderão prosseguir até que sejam pagas as indenizações decorrentes da ocupação;

(ii.b) por outro lado, caso os laudos periciais atestem que a atividade incompatível praticada no interior da Unidade de Conservação não possui caráter de subsistência **ou** que os danos dela decorrentes são expressivos, sugere-se ao membro do Ministério Público Federal a realização de reunião com o objetivo de instar o ICMBio a realizar sua imediata paralisação, aplicando-se as sanções previstas na Lei nº 9.605/1998 e no Decreto nº 6.514/2008, sem prejuízo das providências necessárias à regularização fundiária mencionadas no Capítulo seguinte.

Se, ao fim do prazo concedido pelo Ministério Público Federal em reunião, ou em Recomendação, o ICMBio não adotar as providências necessárias à imediata interrupção da atividade incompatível com a Unidade de Conservação na qual praticada, caberá ao membro do MPF, então, adotar as correspondentes medidas judiciais, voltadas a obter a cessação da atividade e a reparação dos danos ambientais a ela causados¹⁸.

Outra forma de se combater, ainda que indiretamente, a prática de atividades ilegais no interior de Unidades de Conservação consiste na atuação sobre suas cadeias produtivas, instando as empresas integrantes dessas cadeias a não adquirir ou comercializar produtos que tenham origem em áreas localizadas no interior de Unidades de Conservação, bem como, se for o caso, imputando-lhes responsabilidades objetiva e solidária pelos danos ambientais causados em razão da pecuária ilegal.

Essa forma de atuação se encontra alinhada a uma série de medidas judiciais e extrajudiciais de perfil similar que, desde 2009, têm sido adotadas por diversas Procuradorias da Repúblicas localizadas em Estados pertencentes à Amazônia Legal, visando, justamente, à regularização da pecuária. Trata-se de uma atuação do MPF que integra a chamada campanha “Carne Legal”¹⁹.

¹⁸ Minuta no ANEXO C.I.

¹⁹ O histórico da atuação do MPF pela pecuária sustentável pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticiasdosite/copy_of_pdfs/Historico_regularizacao_pecuaria.pdf>.

Nesse sentido, no Estado do Pará, já foram assinados, pela Procuradoria da República desse Estado, TACs com cerca de cem frigoríficos, curtumes, calçadistas e outras empresas que revendem produtos com matéria-prima da pecuária; no Estado do Acre, de todos os frigoríficos no Estado, apenas quatro não assinaram TAC proposto pelo MPF, e uma ação foi ajuizada para garantir que os processadores de carne deixassem de comprar o produto de origem ilícita²⁰.

20 A íntegra da ação pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acp_carne>.

3. Regularização Fundiária das Unidades de Conservação

3.1 Instrução Normativa nº 2/2009 do ICMBio

Trata-se da norma que atualmente disciplina os trâmites administrativos para o processo de regularização fundiária de Unidades de Conservação.

Deve ser ressaltado que tal Instrução Normativa não trata das etapas necessárias a realizar a regularização fundiária da Unidade de Conservação como um todo, trazendo apenas a maneira como deve ser instruído cada procedimento administrativo individual. Aplica-se: a) às indenizações de benfeitorias, no caso de possuidores; e b) às desapropriações de imóveis, no caso de proprietários (art. 1º).

Caso haja propriedade a ser desapropriada com benfeitorias de uma terceira pessoa em seu interior, devem ser feitas avaliações distintas (art. 23). No entanto, o pagamento apenas pode ser feito administrativamente caso haja concordância entre o proprietário e possuidor (art. 39).

O primeiro passo é a instauração de um procedimento administrativo, o que pode ser feito de ofício ou a pedido do interessado (art. 3º).

O procedimento, após instaurado, passa por uma análise técnica, uma análise jurídica, a avaliação e o pagamento ou, em não se aceitando o valor proposta, a propositura da respectiva ação judicial (art. 4º).

A análise técnica é feita pela chefia da Unidade ou, subsidiariamente, pela Coordenação Regional à qual ela está vinculada (arts. 17, I, e 26, I). A análise jurídica é feita pela Procuradoria Federal Especializada (arts. 18 e 27). A avaliação é feita por engenheiro agrônomo do quadro de pessoal do Instituto Chico Mendes, admitindo-se, no entanto, a contratação de pessoa não integrante do quadro, hipótese em que o laudo

deve ser ratificado por um engenheiro servidor da autarquia, salvo se o subscritor for servidor público federal pertencente ao quadro de órgão ou entidade que esteja atuando em parceria institucional com o Instituto Chico Mendes (arts. 24 e 29).

Em princípio, deve ser aberto um procedimento para cada imóvel, salvo se houver imóvel com benfeitorias de terceiros em seu interior, admitindo-se, contudo, que glebas contíguas e pertencentes a um mesmo proprietário, mesmo que portadoras de matrículas distintas, sejam objeto de um único procedimento (art. 7º).

Quando se tratar de procedimento iniciado por iniciativa do proprietário/possuidor, a não apresentação de documentação pode levar ao seu arquivamento; no entanto, quando o procedimento for iniciado de ofício, o Instituto Chico Mendes deve buscar toda a documentação necessária, ainda que o proprietário/possuidor permaneça omissos (arts. 8º e 9º).

No tocante aos imóveis de propriedade privada, os documentos necessários à indenização são relacionados à identidade do proprietário, existência do direito real de propriedade (com cadeia dominial trintenária ou com prazo inferior caso iniciada por título emitido pelo Poder Público), cadastramento no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, georreferenciamento e ausência de dívidas (art. 10).

A respeito das benfeitorias realizadas em ocupações no interior das Unidades de Conservação, os documentos necessários à indenização são relacionados à identidade do proprietário, legitimidade da posse, cadastramento no Incra, georreferenciamento e ausência de dívidas (art. 25).

A prova da cadeia dominial, que via de regra é trintenária, pode ser desde a origem em algumas situações que levem a um estado de dúvida quanto à autenticidade do título (art. 13).

Se, mesmo com a apresentação da cadeia dominial integral houver dúvidas sobre a regularidade do título, ou não sendo possível esta apresentação, os entes públicos interessados serão ouvidos e, ainda assim persistindo a dúvida, a desapropriação deve ser feita pela via judicial (art. 15). Caso se perceba que o registro é nulo, a autarquia deve mover ação judicial para que seja decretada a nulidade (art. 15).

Cabe à chefia da Unidade elaborar a cadeia sucessória dominial

do imóvel (art. 17, III).

A avaliação do imóvel deve levar em consideração o valor da terra nua, benfeitorias e vegetação nativa, excluindo-se espécies arbóreas de corte proibido. O valor não pode superar o preço de mercado do imóvel, sendo vedado o cômputo de lucros cessantes e a incidência de juros compostos (art. 19).

Existe a possibilidade de a desapropriação incluir parcela do imóvel situada fora da Unidade de Conservação, desde que: a) esta parcela seja inferior à fração mínima de parcelamento; b) que, ainda que isso não ocorra, a exploração econômica à qual a área era originalmente destinada torne-se inviável; c) ou que haja, por algum outro motivo, interesse do Instituto Chico Mendes e concordância do proprietário.

Deve ser dada prioridade à indenização das populações tradicionais, devendo o Incra, em seis meses, apresentar programa de trabalho para reassentá-las (art. 30). Concluída a avaliação, o proprietário/possuidor será notificado pela chefia da Unidade, que lhe dará vista do laudo e demais documentos existentes, para que ele, em vinte dias, diga se aceita o valor apurado (art. 31).

Caso não aceite o valor, o proprietário/possuidor deverá interpor recurso ao Presidente do Instituto Chico Mendes, o qual será apreciado após prévia manifestação da Diretoria Responsável, devendo o proprietário/possuidor, após ser notificado da decisão, manifestar em vinte dias se aceita ou não o valor (art. 32).

3.2 Conhecendo a Unidade de Conservação

No cenário atual, os espaços especialmente protegidos²¹ são figu-

21 A expressão “espaços [territoriais] especialmente protegido” é extraída do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal/88. Em textos internacionais, também é adotada com sentido equivalente a designação “áreas protegidas” como, por exemplo, em Emerton, Bishop e Thomas (2006). Na CDB, “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Há, contudo, autores como Leuzinguer e Cureau (2008), que diferenciam as expressões “espaços territoriais especialmente protegidos” e “áreas protegidas”, apontando que em algumas normas são usadas, respectivamente, como espécie e gênero

ras centrais dos esforços nacionais e internacionais de conservação da biodiversidade. Adotando diferentes denominações e configurações, as áreas protegidas garantem *habitat* a espécies em risco de extinção; preservam ecossistemas ameaçados, proporcionando a manutenção de seus serviços ambientais; permitem a realização de pesquisas e desenvolvimento de estratégias para o controle das mudanças climáticas; incentivam formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. São, assim, consideradas uma das melhores estratégias de conservação *in situ* da biodiversidade e sua criação é incitada pela Convenção sobre a Diversidade Biológica (art. 8º), bem como prevista como função ambiental pública no art. 225, §1º, III, da Constituição Federal/1988²².

Como se extrai da leitura da Lei nº 9.985/2000, bem como das orientações da UICN²³, as categorias de Unidades de Conservação funcionam como molduras que devem ser escolhidas conforme os objetivos pretendidos e o ecossistema a ser protegido. Ademais, a proteção conferida pela criação dessas áreas só é eficaz se as restrições e normas de manejo, adequadas aos fins pretendidos, forem efetivamente aplicadas. Do contrário, a “proteção” representa mera formalidade, simples simulacro de conservação da biodiversidade, desprovido de qualquer resultado concreto, negando vigência, assim, ao previsto tanto na CDB, como na Constituição Federal/1988 (art. 225, §1º, III).

A necessidade de que sejam observadas e garantidas as especificidades das diferentes categorias de Unidades de Conservação está também destacada no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegi-

22 Leuzinguer e Cureau (2008) explicam que o Constituinte de 1988, ao impor ao poder público e à coletividade o dever intergeracional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado estabeleceu uma função ambiental paralelamente pública e privada.

23 Em Congresso organizado pela França e UNESCO, em 1948, foi criada a União Internacional para Proteção da Natureza – UIPN, cujo nome foi alterado, em 1956, para União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais – UICN. Ainda hoje, a UICN é um importante organismo internacional que congrega Estados, agências nacionais e organizações não governamentais com objetivos comuns de conservação da integridade e diversidade da natureza e do uso sustentável dos recursos naturais (DUDLEY, 2008). O sítio eletrônico da instituição possui interessante material para consulta ←<http://www.iucn.org>→.

das (Decreto nº 5.758/2006), editado em razão dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ao assinar a Convenção sobre a Diversidade Biológica. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas expressamente elenca como princípios a valorização da importância e da complementariedade de todas as categorias de Unidades de Conservação e demais áreas protegidas na conservação da diversidade biológica e sociocultural (VIII), o respeito às especificidades e restrições das categorias de Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, das terras indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos (IX), bem como o reconhecimento da importância da consolidação territorial das Unidades de Conservação e demais áreas protegidas (XXIII).

Outrossim, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas elenca como Objetivo Específico do Eixo Temático – Planejamento, Fortalecimento e Gestão (item 3.2, I) estabelecer e promover o funcionamento dos conselhos das Unidades de Conservação (c); solucionar os conflitos de uso dos recursos naturais em Unidades de Conservação (d); solucionar os conflitos decorrentes da sobreposição das Unidades de Conservação com terras indígenas e terras quilombolas (e); concluir, no âmbito dos órgãos ambientais, os processos de regularização fundiária de todas as Unidades de Conservação (f); dotar as Unidades de Conservação de instrumentos de gestão e infraestrutura básica de funcionamento (g); e desenvolver e implementar um sistema de fiscalização e controle efetivo para as Unidades de Conservação (h).

Diante desse arcabouço normativo, a atuação do membro do Ministério Público Federal deve partir de um diagnóstico, o mais atualizado possível, da situação das Unidades de Conservação localizadas na área abrangida pela Unidade.

O primeiro passo deve ser a **identificação das Unidades de Conservação localizadas na área de atribuição**, o que pode ser feito mediante consulta ao **Parecer Técnico nº 138/2012-4ª CCR**, disponibilizado no sítio eletrônico do Grupo de Trabalho “Regularização Fundiária de Unidades de Conservação” (<<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-regularizacao-fundiaria-de-uc/gt-regularizacao-fundiaria-de-uc-documentos-diversos>>). Além

disso, o **Parecer Técnico nº 086/2013-4^a CCR** fornece uma importante representação gráfica das Unidades de Conservação situadas no âmbito de atribuição de cada Procuradoria da República, nos Estados e nos Municípios existentes no país.

Outra fonte de consulta pode ser a página na Internet do ICMBio, que traz mapa interativo georreferenciado das Unidades de Conservação, bem como outras informações relevantes, como os Planos de Manejo de várias Unidades (<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>>).

Em seguida, sugere-se que seja feito o **diagnóstico** da Unidade, que tem por objetivo identificar o estágio de implantação e o grau de efetividade da proteção, avaliando aspectos relativos a, entre outros:

- a) existência e funcionamento de **conselhos**;
- b) **quantitativo de servidores**;
- c) **estrutura física e equipamentos**;
- d) **orçamento**;
- e) **área demarcada**;
- f) **Plano de Manejo**;
- g) existência de **diagnóstico fundiário** (identificação dos imóveis existentes no interior da Unidade);
- h) **identificação de sobreposições** com outras áreas protegidas (terras indígenas, territórios quilombolas ou de outras populações tradicionais);
- i) identificação de **atividades incompatíveis** com os objetivos da Unidade;
- j) **conflitos** gerados pela criação da Unidade;
- k) **potencialidades** criadas pela instituição do espaço especialmente protegido;
- l) **obstáculos** à consolidação da Unidade;
- m) identificação de **possíveis parceiros** que possam contribuir para a resolução de conflitos e efetivação da Unidade.

O rol acima é meramente exemplificativo e o caso concreto pode indicar a necessidade de se buscar outras informações. Os dados acima podem ser buscados no **Parecer Técnico nº 175/2011-4^aCCR**, que analisou as respostas enviadas a questionários encaminhados por alguns chefes de Unidades de Conservação federais²⁴. Para atualizar as informações, sugere-se a realização de visita *in loco* às Unidades de Conservação,

ocasião em que poderão ser iniciados contatos não apenas com o chefe da Unidade, coordenador regional do ICMBio²⁵ e equipe de servidores, mas também com outros interessados, como representantes de ONGs, instituições de ensino e centros de pesquisa, populações tradicionais, quilombolas, povos indígenas etc.

A visita pode ser também realizada em conjunto com representantes de outros órgãos, como Poder Judiciário²⁶, Defensoria Pública, Funai, Funasa, havendo a possibilidade de, por intermédio da Procuradoria Geral de República, contratar o aluguel de helicópteros e pequenas aeronaves para deslocamentos a locais mais remotos.

Para atualizar as informações sobre a Unidade de Conservação, pode ainda ser realizada **audiência pública**, na forma da Resolução nº 82/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Sugere-se ainda a realização de pesquisas nos sistemas Único e Ap-tus, bem como levantamento de informações com membros e servidores que atuam(ram) na unidade do Ministério Público Federal. Outrossim, é desejável verificar se há projetos de lei para alteração de área/recategorização da Unidade de Conservação, mediante consulta à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão e/ou Assessoria Parlamentar do ICMBio, além de pesquisa no sítio eletrônico do Senado.

O objetivo desse diagnóstico é subsidiar o membro do Ministério Público Federal com informações atualizadas para permitir o **planejamento da atuação**, mediante a **identificação dos principais obstáculos** à implantação da Unidade de Conservação e à efetividade da pro-

24 Referido Parecer Técnico analisou 28 questionários referentes a Unidades de Conservação que podem ser constituídas por áreas particulares (ARIE, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL e Monumento Natural) e outros referentes a 133 UCs federais de posse e domínio público (Esec, Flona, Parna, Rebio, Resex e RDS).

25 Administrativamente, o ICMBio está dividido em 11 unidades descentralizadas denominadas Coordenações Regionais, a que estão vinculadas todas as Unidades de Conservação, conforme área de atribuição. A área de abrangência de cada Coordenação Regional pode ser obtida no sítio eletrônico do ICMBio <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/downloads.html>>.

26 A presença de representante do Poder Judiciário pode ser informal ou mesmo na forma de inspeção judicial, realizada nos moldes dos arts. 440-443 do Código de Processo Civil, caso existente processo em curso.

teção ambiental, bem como de possíveis **parceiros e soluções** para as dificuldades detectadas. A partir de tal diagnóstico, pode-se **definir as questões** que demandam a atuação do Ministério Público Federal, bem como a respectiva ordem de prioridade.

Outro passo importante para se melhor conhecer a Unidade a ser trabalhada consiste na consulta a determinados bancos de dados. Os dados sobre o estágio de implantação das Unidades de Conservação podem ser buscados no Parecer Técnico nº 175/2011-4ªCCR, que analisou as respostas enviadas a questionários encaminhados por alguns chefes de Unidades federais²⁷.

Outra fonte de consulta, especificamente para Unidades de Conservação que integram o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA é a publicação eletrônica “ARPA – Efetividade da Gestão”²⁸. A referida publicação avalia a efetividade de gestão de Unidades de Conservação pelo **método Rappam** (sigla em inglês para *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* ou Avaliação Rápida e Priorização da Gestão das Áreas Protegidas), que foi desenvolvido pela WWF e segue os princípios recomendados pela UICN. O Anexo II da publicação inclusive oferece modelo de “Questionário adaptado à aplicação do Rappam junto a Unidades de Conservação brasileiras (versão 2010)”, que pode ser aplicado para atualização dos dados.

Também podem ser consultados outros bancos de dados, como os produzidos pelo Instituto Socioambiental – ISA²⁹ e o **SisARPA**, ferramenta para gestão informatizada de sistemas de Unidades de Conservação, que integra informações do Programa ARPA com o Cadastro Nacional de Unidades de

27 Referido Parecer Técnico analisou 28 questionários referentes a Unidades de Conservação que podem ser constituídas por áreas particulares (ARIE, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL e Monumento Natural) e outros referentes a 133 UCs federais de posse e domínio público (Esec, Flona, Parna, Rebio, Resex e RDS).

28 <<http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Arpa-CD4-Efetividade-de-gestao-Portugues.pdf>>.

29 O sítio eletrônico do ISA <<http://uc.socioambiental.org/>> fornece dados sobre Unidades de Conservação e inclusive um Sistema de Indicadores Socioambientais para Unidades de Conservação da Amazônia – SISUC, acessível conforme orientações contidas em <<http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/UPGRADES.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

Conservação – CNUC³⁰ do Ministério do Meio Ambiente, e o Sistema Cérebro do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO³¹.

No SisARPA, a aba Avaliação>FAUC traz questionários com informações sobre vários aspectos das UCs e permite gerar relatórios individualizados.

Já o ISA remete ao sítio eletrônico da Base de Dados Mundial sobre Áreas Protegidas (*World Database on Protected Areas*)³², que traz mapa para busca de Unidades de Conservação e identificação de espécies ameaçadas de extinção em Unidades³³, bem como a possibilidade de participar de fóruns internacionais de discussão.

Se necessário no caso concreto, os dados coligidos podem ainda ser comparados com publicações especificamente editadas sobre a implantação e efetividade de Unidades de Conservação, como as publicações do FUNBIO “Quanto custa uma Unidade de Conservação federal”³⁴ e “Quanto custa o programa Áreas Protegidas da Amazônia?”³⁵, publicações do Ministério do Meio Ambiente³⁶ e ICMBio³⁷.

3.3 Estratégias de atuação

1. Conforme visto nos tópicos anteriores, no país tem sido bastante comum a criação de Unidades de Conservação³⁸ desacompanhada de qualquer **planejamento fundiário**, em locais muitas vezes já tomados

30 O CNUC está disponível em <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

31 <http://sistemas.mma.gov.br/arpa2/index.php>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

32 <http://www.wdpa.org/>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

33 As pesquisa e o material mencionados estão disponíveis em <http://www.protectedplanet.net/>→. Acesso em: 10 jan. 2013, e a identificação das espécies em extinção pode ser feita em Species, após localizada a UC de interesse.

34 <http://www.funbio.org.br/o-funbio/artigos-e-publicacoes/quanto-custa-uma-unidade-de-conservacao-federal>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

35 <http://www.funbio.org.br/o-funbio/artigos-e-publicacoes/quanto-custa-o-programa-areas-protegidas-da-amazonia>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

36 Publicações específicas sobre UCs estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/areas-protegidas/category/51-unidades-de-conservacao>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

37 <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/publicacoes.html>→. Acesso em: 10 jan. 2013.

por grupos humanos (proprietários e possuidores), que lá desenvolviam atividades incompatíveis com as finalidades subjacentes à Unidade criada; e, mesmo após a sua criação, o ente público competente mantém uma conduta permissiva em relação às propriedades/posses irregulares e às atividades predatórias existentes/verificadas em seu interior³⁹.

O caos fundiário que acomete atualmente boa parte das Unidades de Conservação existentes no país se apresenta, basicamente, de uma das seguintes formas: a) existência, no interior da Unidade de Conservação,

38 Nesse contexto, o problema de regularização fundiária em unidades de conservação se inicia já na adoção do sistema de áreas protegidas nacional, que importou o sistema norte americano. Todavia, nos Estados Unidos da América, a população nativa já havia sido praticamente extinta quando do início da criação de áreas protegidas, como o Parque Nacional de Yellowstone, enquanto no Brasil, a maior parte das UCs é instituída em locais onde existe população residente, seja ela indígena, tradicional ou não. (VALLEJO, 2003, p. 79)

Ao ser importado irrestritamente o pensamento dos conservacionistas norte americanos de que todos os grupos sociais são iguais e de que se deve manter a natureza resguardada de seus impactos negativos (VALLEJO, 2003, p. 79) ocasionou-se problema em toda a América do Sul, tendo em vista que, segundo Brito (2003, p. 102), apenas 14,1% dos parques sul americanos podem ser considerados totalmente inabitados, o que significa dizer que 85,9% enfrentam problemas de ocupação humana e uso dos recursos naturais, em caráter temporário ou permanente. (KURY, Karla Aguiar. Regularização fundiária em unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional do desengano. Monografia apresentada no mestrado em Engenharia Ambiental, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. Disponível em: <http://urtau.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/downloads/pesquisas/PE_Desengano/Kury_2009.pdf>.

39 As florestas protegidas do país, áreas que já foram demarcadas e que devem ser fiscalizadas pela União, estão “contaminadas” por milhares de ocupações irregulares, um imenso caos fundiário que tem colaborado para escancarar ainda mais as portas da Amazônia para a mineração e o desmatamento ilegais. (grifo nosso)

O Valor teve acesso exclusivo ao plano de regularização fundiária das unidades de conservação elaborado pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio). Nesse documento interno do instituto, encaminhado para análise do Ministério de Meio Ambiente (MMA), o Chico Mendes traça uma radiografia detalhada da situação atual em que se encontram as florestas mais importantes do país. O diagnóstico é preocupante.

O Brasil tem hoje 312 unidades de conservação, um mosaico de riqueza natural que envolve praticamente 10% de todo o território nacional, somando 75,1 milhões de hectares. Desse total, segundo o relatório do ICMBio, 16,9 milhões de hectares estão ocupados irregularmente por propriedades privadas. Na média, isso significa que, de cada 100 metros quadrados de floresta protegida, 23 metros são ocupados de forma irregular. (grifo nosso)

Disponível em: <<http://www.valor.com.br/impreso/20121022/403>>.

de posse de particular que não é proprietário da área; b) existência, no interior da Unidade de Conservação, de propriedade particular, sem que haja a respectiva posse; c) existência, no interior da Unidade de Conservação, de propriedade particular, com posse de outro particular distinto do proprietário; d) existência, no interior da Unidade de Conservação, de propriedade particular com posse, direta ou indireta, do próprio proprietário; e) inexistência de propriedade ou posse de particulares.

Diante da situação de completo desrespeito aos *standards* legais relativos à dominialidade das áreas em que situadas as Unidades de Conservação, à sua ocupação humana e ao uso dos recursos naturais existentes em seu interior, a atuação do Ministério Público Federal deve ser para compelir os entes públicos competentes a promover a sua regularização fundiária, tornando a área em que situada a Unidade de Conservação de propriedade e posse de quem de direito. Em termos práticos, cabe ao MPF, valendo-se dos meios extrajudiciais e judiciais que estão à sua disposição, compelir o ICMBio a **adequar** a Unidade de Conservação em questão à disciplina legal que lhe seja especificamente aplicável, relativa à propriedade da área em que situada (pública ou privada) e à possibilidade ou não de ocupação humana em seu interior; bem como à possibilidade ou não de uso de seus recursos naturais. Essa adequação é de fato **indispensável à efetiva proteção ambiental da Unidade de Conservação**.

Para que melhor se compreenda em que exatamente consistirá a atuação do MPF em face do ICMBio, cumpre destacar, aqui, que a regularização fundiária de Unidades de Conservação consiste em “**um fim a ser alcançado**, com a transferência de domínio das terras de uma UC para o ente responsável e/ou para a delimitação das possibilidades de uso dessas terras, por meio de um processo de construção de políticas públicas e com o auxílio de instrumentos jurídicos vigentes”⁴⁰ (grifo nosso).

Assim, a regularização fundiária das Unidades de Conservação é um **objetivo** a ser alcançado pelo Poder Público por intermédio de um **pro-**

40 KURY, Karla Aguiar. Regularização fundiária em unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional do desengano. Monografia apresentada no mestrado em Engenharia Ambiental, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/downloads/pesquisas/PE_Desengano/Kury_2009.pdf>.

cedimento administrativo formal, composto por etapas sucessivas e norteado pelos *standards* legais aplicáveis à Unidade de Conservação em questão, relativos à propriedade da área em que situada (pública ou privada) e à possibilidade ou não de ocupação humana em seu interior.

2. É certo que **não há**, num diploma normativo único, a descrição do procedimento administrativo para a regularização fundiária das Unidades de Conservação, o que termina por conferir ao Poder Público uma dose de liberdade (*rectius*: discricionariedade) de conformação a esse respeito. Apesar disso, tendo em conta as regras dispostas na IN nº 2/2009 do ICMBio, bem como diante do fato de que tal procedimento deve ser, como dito, norteado pelos *standards* legais aplicáveis à espécie, pode-se identificar algumas etapas a serem realizadas pelo ICMBio a fim de se atingir a regularização fundiária da Unidade de Conservação em foco. São elas, em ordem sucessiva:

1ª etapa: realização de um levantamento ocupacional das pessoas que se encontram no interior da Unidade de Conservação.

Antes de mais nada, deve o ICMBio percorrer a área da Unidade em toda a sua extensão, realizando visitas em cada uma das ocupações nela existentes, ocasião em que deverá: **(i)** identificar **nominalmente** quem está, de fato, ocupando (posse ou propriedade) a Unidade de Conservação em questão, realizando a qualificação civil completa⁴¹; **(ii)** proceder ao georreferenciamento do polígono ocupado⁴²; **(iii)** realizar registro fotográfico das benfeitorias existentes; **(iv)** notificar os ocupantes para que apresentem, num determinado prazo, toda a documentação de que dispuserem relacionada à área ocupada (por exemplo: título de propriedade, contrato de compra e venda etc.)⁴³; **(v)** aplicar questionário acerca das características da ocupação⁴⁴.

41 Modelo de relatório no ANEXO B.I.

42 Modelo de georreferenciamento no ANEXO B.II.

43 Modelo de notificação no ANEXO B.III.

44 Modelo de questionário no ANEXO B.IV.

Cabe, nesse ponto, um breve comentário para justificar o motivo pelo qual se sugere que o trabalho se inicie por meio de um **levantamento ocupacional** da Unidade, já que, em tese, outra opção metodológica cabível seria a de se iniciar mediante um **levantamento cartorial** que apontasse as propriedades registradas no interior da área.

Deve ser lembrado, inicialmente, que no Brasil ainda não existe um cadastro de imóveis, razão pela qual, inclusive, os títulos registrados nos cartórios de registro de imóveis gozam de presunção apenas relativa de veracidade⁴⁵.

Desse modo, para se realizar um levantamento dos títulos incidentes sobre a área da Unidade de Conservação, deve-se examinar, uma a uma, todas as matrículas de imóveis existentes em todos os cartórios com atribuição sobre a área onde foi criada a Unidade de Conservação. A rigor, não apenas destes cartórios, mas também dos localizados em Municípios em que, embora sem área no interior da UC, eventualmente tenham se desmembrado em outros Municípios que integram a Unidade. Trata-se de esforço de imensas proporções e o qual, se levado em consideração sua escala nacional, pode significar um óbice intransponível à realização do trabalho pelo Instituto Chico Mendes, que não é órgão fundiário, mas gestor das Unidades de Conservação criadas pela União.

Existe, no entanto, outro complicador de grande dimensão. Após o levantamento de todos os imóveis matriculados nos Municípios cujo território é alcançado pela Unidade de Conservação, deve-se avaliar, um a um, quais os imóveis de fato incidentes, total ou parcialmente, sobre a área da UC.

Ocorre que a grande maioria dos títulos de propriedade registrados em cartório não contém indicações precisas sobre a área do imóvel, não indicando as coordenadas geográficas dos vértices que formam o respectivo polígono, o que possibilitaria a rápida constatação de sua incidência, ou não, sobre a área protegida.

Muitas vezes a descrição constante no título da área da propriedade a que se refere é feita por meio da referências a acidentes geográficos (nomes de rios, igarapés, nascentes, morros, lagos etc.) ou mesmo a outros imóveis confinantes, o que cria uma etapa a mais no trabalho necessário

⁴⁵ Para uma melhor análise acerca do histórico fundiário do país, conferir ANEXO A.I..

à conclusão do levantamento.

Em tais hipóteses, seria necessário, ainda, que se fizesse o georreferenciamento de cada um dos imóveis registrados, para que se pudesse averiguar, ao certo, quais seriam, de fato, incidentes sobre a UC em processo de regularização.

Ou seja, por não haver nenhuma outra forma de, *a priori*, saber quais os imóveis matriculados em cartório que incidem sobre a área da Unidade de Conservação, teria que ser realizado, a fim de possibilitar essa identificação, o georreferenciamento de todos os imóveis matriculados em cartórios de registro de imóveis situados em Municípios nos quais haja Unidade de Conservação ou dos quais tenham sido desmembrados Municípios nos quais haja referidas áreas, o que, tendo em vista que o levantamento dessa proporção abrangeria a grande maioria dos Municípios brasileiros, significa dizer que apenas poderia haver regularização fundiária das Unidades de Conservação quando ocorresse a completa regularização fundiária do país.

Embora essa completa regularização fundiária do país seja necessária, trata-se de trabalho a ser empreendido pelos órgãos fundiários competentes e, tendo em vista sua enorme complexidade e abrangência, impossível de ser concluído em um curto prazo, razão pela qual condicionar a ele a regularização fundiária das Unidades de Conservação implicaria um longo e injustificável atraso da consolidação das Unidades, o que representa um claro prejuízo ao interesse ambiental existente na criação de tais áreas.

Por outro lado, não se pode desprezar que, para a finalidade ambiental a que se propõe a área a ser regularizada, o passo mais importante a ser dado consiste, de fato, em sua consolidação espacial, com a garantia de que seu território encontra-se integralmente destinado aos seus objetivos previstos na Constituição Federal e na Lei nº 9.985/2000.

Sua consolidação cartorial, por se tratar de etapa não ligada diretamente ao papel ambiental da área, pode ser realizada de forma gradual, a partir de provocação dos particulares interessados na regularização de sua situação concreta, ou mediante a atuação dos órgãos fundiários com o objetivo de promover a regularização da situação fundiária do país.

Por tais razões, conclui-se que a única forma de se possibilitar o tra-

balho imediato de regularização fundiária das Unidades de Conservação é a partir apenas do que se denominou de levantamento ocupacional, com a constatação, em campo, de todas as áreas incidentes em seu interior nas quais se verifique a presença de ocupação humana.

Sempre que possível, essas visitas deverão ser realizadas pelos servidores do ICMBio em conjunto com antropólogo (da equipe da 6ª CCR ou da própria Procuradoria da República local, de Universidades ou do Ministério Público Estadual), com o objetivo de identificar, já nesse momento inicial, ocupantes que eventualmente se encaixem no perfil de integrantes de uma população tradicional. Se não for viável que o antropólogo acompanhe os técnicos ambientais já nesse momento inicial, faz-se imprescindível que, em algum momento posterior do procedimento, e o quanto antes, essa abordagem antropológica em relação aos ocupantes da Unidade seja realizada, já que, caso se identifique que algum deles faz parte da população tradicional, o tratamento a ser dado à sua situação fundiária deverá ser diferenciado, conforme já indicado na introdução ao presente manual.

É possível que nesse momento surjam notícias acerca da prática de atividades econômicas incompatíveis com o regime aplicável à Unidade de Conservação e que, por aplicação dos critérios referidos no Capítulo anterior (subsistência da atividade e extensão do dano), devam ser imediatamente interrompidas. Nessa hipótese, deverão ser adotadas as providências sugeridas no Capítulo anterior, voltadas a obter a cessação da atividade incompatível.

2ª etapa: instauração de procedimento administrativo para cada uma das ocupações.

Com base nas informações levantadas nas visitas, o ICMBio deverá instaurar, **de ofício**, procedimento administrativo para cada um dos ocupantes da Unidade de Conservação, e a documentação por eles eventualmente apresentada deverá instruir os respectivos procedimentos. Em relação aos ocupantes que não apresentarem qualquer documentação acerca da condição jurídica da sua ocupação, deverá ser feita uma breve pesquisa no cartório de imóvel do Município, a fim de descobrir se tal ocupante, ou algum parente seu, possui, em seu nome, registro de

imóvel localizado na área em que situada a Unidade de Conservação.

Se, após a pesquisa, concluir-se pela inexistência de qualquer registro, tal ocupante deverá ser tratado, no procedimento administrativo a seu respeito, como mero possuidor; por outro lado, se houver esse registro, cópia autenticada deverá ser juntada aos autos do procedimento administrativo respectivo instaurado pelo ICMBio.

Uma vez instaurados procedimentos administrativos em relação a todos os ocupantes da Unidade de Conservação em foco, esses procedimentos deverão seguir, basicamente, e a partir daí, o rito previsto na IN nº 2/2009 do ICMBio.

Note-se que esses procedimentos administrativos terão por finalidade, em suma, regularizar, sob o aspecto fundiário, cada um dos imóveis existentes no interior da Unidade da Conservação. Para isso, será necessário, por exemplo: **(i)** analisar e definir qual é a real situação fundiária de cada um dos imóveis, verificando-se, por exemplo, se a ocupação está lastreada em título de domínio válido, inválido ou se não está fundamentada em título algum, tratando-se de posse; **(ii)** a partir daí, deverá ser analisada e definida medida a ser adotada a fim de regularizar a área ocupada, o que envolverá, entre outras medidas concretas: (ii.a) avaliação da terra e das benfeitorias eventualmente existentes; (ii.b) a desapropriação – amigável ou judicial –, caso se esteja diante de ocupação com base em título de domínio válido, com a consequente indenização da terra nua e das benfeitorias indenizáveis; ou (ii.c) a reintegração de posse – amigável ou judicial – da área ocupada, caso se esteja diante de posse, com a consequente indenização das benfeitorias indenizáveis.

3^a etapa: elaboração de um diagnóstico acerca da situação fundiária global da Unidade de Conservação.

Embora a IN nº 2/2009 do ICMBio trate a questão da regularização fundiária de uma dada Unidade de Conservação sob a perspectiva de cada procedimento (ocupação) individual, mostra-se imprescindível à obtenção de resultados que, concluídas as análises individuais de cada procedimento administrativo (parecer técnico acerca da situação fundiária das ocupações e laudo de avaliação da terra e benfeitorias), seja feita uma análise global da situação da Unidade.

De fato, cumpridas as etapas anteriores, terá o ICMBio elementos para identificar qual é **o perfil, ainda que aproximado, das ocupações** existentes na Unidade, avaliando aspectos como: (i) percentual de poses e propriedades existentes no interior da Unidade; (ii) finalidade das ocupações e das atividades eventualmente desenvolvidas (turística, residencial, econômica etc.); (iii) características da população residente.

A partir desse perfil, caberá ao ICMBio avaliar quais instrumentos jurídicos deverão ser utilizados para regularização da Unidade, assim como estimar o montante dos recursos financeiros e o tempo que serão necessários para tanto. A importância desse diagnóstico reside em permitir que gestor público possa encarar a situação fundiária da Unidade de Conservação de modo global, o que é imprescindível para que sejam **eleitas prioridades de atuação** e seja realizado **um planejamento da regularização** da Unidade, conferindo-se maior eficiência ao procedimento.

4ª etapa: elaboração do Plano de regularização fundiária da Unidade.

Com base nas informações constantes do diagnóstico, deverá ser elaborado um Planejamento de regularização fundiária para a Unidade em foco, em que deverão estar detalhadas, por exemplo: (i) fontes de recursos financeiros necessários à regularização⁴⁶; (ii) definição de prioridades entre as áreas a serem regularizadas; (iii) instrumentos a serem utilizados, bem como o seu modo de execução. O plano deverá ser integrado por um cronograma executivo com os prazos para a realização de cada medida.

5ª etapa: efetivo implemento do Plano de regularização fundiária.

Finalmente, devem ser executadas as ações previstas no Plano, realizando-se, para cada caso concreto (ocupação individual), as desapropriações e reintegrações de posse, de formal amigável ou judicial, com o consequente pagamento das indenizações devidas⁴⁷.

⁴⁶ Para uma abordagem mais crítica acerca de possíveis fontes de financiamento, conferir ANEXO I.B (compensação de reserva legal) e ANEXO I.C (compensação ambiental).

⁴⁷ Acerca de aspectos polêmicos no pagamento de indenização por benfeitorias, conferir ANEXO I.D.

3. Deve-se buscar o cumprimento das etapas acima indicadas de modo amigável com o ICMBio, sendo de suma relevância a realização de reuniões com o chefe da Unidade e representantes ou lideranças de grupos residentes em seu interior, com objetivo de se inteirar acerca das providências que têm sido adotadas a fim de se obter a regularização fundiária do espaço, bem como dos planejamentos existentes.

A partir dessas reuniões preliminares, sugere-se que seja acordado com o ICMBio as etapas que serão concretamente executadas para a regularização fundiária da Unidade, havendo sempre a possibilidade de as etapas acima indicadas serem adaptadas às peculiaridades da situação concreta enfrentada e a eventuais planejamentos já existentes.

Verificando-se a falta de atuação do ICMBio quanto ao cumprimento das etapas acordadas e esgotadas as possibilidades de sanar tal omissão pela via extrajudicial, restará o ajuizamento de ação judicial voltada a obter as providências necessárias à conclusão do processo.

O remédio judicial a ser adotado dependerá da fase em que se encontre o processo de regularização fundiária, sendo possível identificar *a priori* as seguintes possibilidades:

(i) caso não se consiga obter sequer o levantamento ocupacional da Unidade, sugere-se que a ação judicial a ser proposta contra o ICMBio tenha por objeto a sua condenação em obrigação de fazer, consistente em realizar todas as etapas acima referidas, bem como, a depender do caso, em restaurar o dano ambiental causado em decorrência da sua omissão⁴⁸.

Mostra-se de suma relevância a obtenção de tutela de urgência voltada a antecipar no tempo a realização das etapas da regularização, sob pena de se agravar os danos ambientais e consolidar as ocupações indevidas.

A complexidade das ações a serem implementadas pelo ICMBio sugere que a elaboração dos pedidos da ação observe metodologia segundo a qual o cumprimento de cada uma das etapas por parte da autarquia federal deva ser realizado em prazos sucessivos, de modo que a fase seguinte pressuponha a homologação judicial da anterior, ouvido o MPF.

48 Minuta no ANEXO C.II.

(ii) caso se obtenha ao menos levantamento ocupacional da Unidade, sem contudo, a realização das análises técnicas quanto à situação fundiária das ocupações, sugere-se o ajuizamento de ação de natureza possessória em face dos ocupantes (possuidores ou proprietários) e ICMBio, sob o fundamento de que, independentemente de eventuais propriedades – as quais poderiam ser indenizadas em ação própria –, a criação da Unidade de Conservação confere ao ICMBio melhor posse sobre a área, devendo, na referida ação, ser determinada a desocupação da área e o pagamento das benfeitorias⁴⁹.

(iii) caso se obtenha o levantamento ocupacional e as análises técnicas pelo ICMBio quanto à situação fundiária das ocupações, de modo que seja possível identificar os proprietários e possuidores, sugere-se que seja ajuizada, em face destes, ação nos moldes preconizados no item anterior e, quanto aos primeiros, ação civil pública de desapropriação social, aplicando-se, por analogia, o art. 1.228, §§4º e 5º do Código Civil⁵⁰. A respeito da referida ação, alguns pontos merecem destaque: (i) legitimidade ativa extraordinária do MPF, ante a natureza difusa do bem jurídico tutelado; (ii) inclusão do ICMBio no polo passivo, para que seja condenado a pagar as indenizações devidas.

Por fim, alguns pontos merecem ser destacados quanto às duas últimas hipóteses de demandas judiciais:

a) Litisconsórcio multitudinário: embora a sugestão seja para que os ocupantes sejam demandados em litisconsórcio, em uma mesma ação, deve-se verificar se a composição no polo passivo poderá inviabilizar a demanda para, se for o caso, optar-se pelo desmembramento das ações. Para se fixar a quantidade de pessoas a serem demandadas em cada processo, deve-se avaliar as peculiaridades do caso concreto.

b) Pagamento por antecipação de tutela: ante a urgência e relevância da situação, pode-se, mediante aplicação analógica do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, requerer antecipação de tutela com a finalidade

⁴⁹ Minuta no ANEXO C.III.

⁵⁰ Minuta no ANEXO C.IV.

de obrigar o Poder Público a depositar o valor a fim de que o ocupante deixe a área, o que, ante o procedimento necessário ao cumprimento de antecipação de tutela em face da Fazenda Pública, fica condicionado à expedição do respectivo precatório.