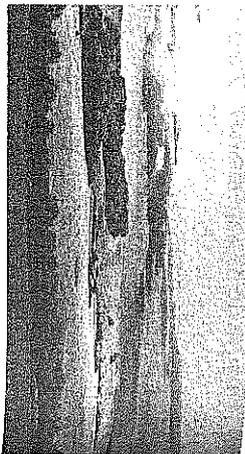


31



SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC)

31.1 Conceito

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei nº 9.985, de 18-7-2000,¹ não apenas fixa critérios e regras para a criação e implantação desses espaços, como também estabelece as condições para a gestão dos mesmos, com vistas a dar efetividade à sua proteção. A Lei do SNUC não é o primeiro diploma legal a tratar das unidades de conservação e, com exceção da Reserva de Fauna, da Reserva de Desenvolvimento Sustentável e do Refúgio de Vida Silvestre, não as criou. Apenas sistematizou a matéria, agrupando os diversos tipos em duas categorias e dispondo sobre os vários temas que lhes dizem respeito.

Segundo Herman Benjamin, a experiência internacional reconhece quatro finalidades principais às unidades de conservação: conservação da natureza, aproveitamento (= gozo) público, pesquisa científica e uso econômico sustentável de seus componentes.²

A Unidade de Conservação (UC) é conceituada na lei como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente ins-

tituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.³

Em se tratando de uma manifestação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o Poder Público é competente para instituir, alterar e mesmo extinguir as Unidades de Conservação, em áreas de domínio público ou privado.

As denominadas *características naturais relevantes* reportam-se aos bens ambientais a serem protegidos. Para cada tipo de Unidade de Conservação é definida a respectiva finalidade, em função da natureza dos bens a serem protegidos.

No que se refere à definição da área, é imperativa a fixação de seus limites, para permitir a sua identificação em mapas, estabelecendo-se, com clareza, o espaço que será objeto de proteção especial e seu entorno.

O regime jurídico das UC diz respeito ao conjunto de regras impostas pela lei, regulamentos de uma forma geral e pelos planos de manejo para cada espaço específico, de acordo com a categoria e o tipo de Unidade de Conservação. Essas normas devem determinar as finalidades de proteção, o regime do domínio – público ou privado – e as regras de gestão, considerando, inclusive, o tratamento a ser conferido às populações tradicionais que habitam o local.

O *regime administrativo especial* inclui também as atribuições dos órgãos públicos, os conselhos, a possibilidade de gestão compartilhada entre os órgãos e entidades da Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim como as obrigações dos gestores com o objetivo de tornar efetiva a proteção dos bens ambientais e culturais de que se ocupa a Lei do SNUC.

O ponto central de discussão a respeito das Unidades de Conservação refere-se à sua *gestão*, que está intimamente ligada à efetividade da Lei do SNUC. A implantação do espaço é fundamental, tanto quanto o desenvolvimento de mecanismos administrativos relacionados com a efetiva proteção do espaço, no que se refere às atividades de gestão, como por exemplo a comunicação junto às populações tradicionais, a fiscalização, a imposição de penalidades, a educação ambiental.

Todas essas atividades implicam despesa. Não há proteção ambiental de espaços sem a decisão política de implementar administrativa e tecnicamente uma Unidade de Conservação, aplicando recursos financeiros e disponibilizando pessoal capacitado. Há que haver um forte comprometimento para garantir a proteção.

Esses problemas não são apenas brasileiros, mas fazem parte do cenário em que a luta pela preservação ambiental ainda não foi plenamente incorporada

¹ Regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22-8-2002.

² BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcelos e Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). In: *Direito ambiental das áreas protegidas*. Coord. Antonio Herman Vasconcelos e Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 298.

³ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, I.

nos setores políticos e econômicos. Como já se afirmava em 1987, no Relatório Brundtland, "o desafio que se impõe hoje às nações já não é mais decidir-se se a conservação é uma boa ideia, mas sim implementá-la no interesse nacional e com os meios disponíveis em cada país".⁴

31.2 Criação das Unidades de Conservação

A criação de espaços protegidos é um dos instrumentos estabelecidos pela Lei nº 6.938/81, que não previa a necessidade de lei para sua supressão e alteração. A Constituição Federal avançou nessa matéria, determinando que somente a lei poderá suprimir a proteção ou alterar o regime jurídico dos espaços protegidos, em que se incluem as Unidades de Conservação.⁵

A título de esclarecimento, a expressão *Unidades de Conservação* foi instituída pela Resolução CONAMA nº 11, de 3-12-1987, que declarou como Unidades de Conservação as seguintes categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas por atos do Poder Público: (1) Estações Ecológicas; (2) Reservas Ecológicas; (3) Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; (4) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; (5) Reservas Biológicas; (6) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; (7) Monumentos Naturais; (8) Jardins Botânicos; (9) Jardins Zoológicos; e (10) Hortos Florestais. Posteriormente, a Lei nº 7.797, de 10-7-1989, que instituiu o Fundo Nacional do Meio Ambiente,⁷ estabeleceu as Unidades de Conservação como uma das prioridades na aplicação de seus recursos financeiros.

A Lei nº 9.985/00 sistematizou de modo definitivo a matéria. Note-se que os Jardins Botânicos, os Jardins Zoológicos e os Hortos Florestais não foram contemplados na Lei do SNUC, o que não significa que foi revogada a proteção desses espaços. O entendimento é que os mesmos encontram-se adstritos às regras específicas, que permanecem em vigor, caracterizando-se tais áreas como de proteção especial.

José Afonso da Silva, ao conceituar os **Jardins Botânicos** como "espaços fechados onde se cultivam plantas e flores seletas para estudo e exposição"⁸, pondera que esses espaços possuem um "objetivo conservacionista na medida em que constituem terrenos de cultivo de espécies florísticas que tendem à extinção ou que mereçam especial referência".⁹

⁴ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p. 162.

⁵ Lei nº 6.938/81, art. 9º, VI.

⁶ CF/88, art. 225, § 1º, III.

⁷ Lei nº 7.797, de 10-7-1989, art. 5º, I.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 169.

Os **Jardins Zoológicos** constituem "qualquer coleção de animais silvestres mantidos vivos em cativeiro ou em semiliberdade e expostos à visitação pública".⁹ Embora caiba ao Poder Público instalar e manter esses espaços, excepcionalmente poderão funcionar jardins zoológicos pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado ou físicas.¹⁰

No que se reporta à fauna, o reconhecimento oficial do Jardim Zoológico não significa nenhuma transferência de propriedade por parte do Estado,¹¹ mantida a propriedade da União, conforme determina a Lei de Proteção à Fauna.¹²

O **Horto Florestal** não é objeto de uma norma genérica. Seu regime jurídico é definido pelos atos de criação de cada espaço, especificamente.

As Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público,¹³ quer dizer, mediante lei – ato do Poder Legislativo – ou por decreto – ato do Poder Executivo – nas esferas federal, estadual ou municipal. O ato de criação de uma Unidade de Conservação deve fundamentar-se em estudos técnicos e em consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Há então, dois fatores relevantes: (1) de cunho técnico e (2) de natureza política.

Os **estudos técnicos**, de responsabilidade do órgão proponente, constituem o instrumento de apoio às decisões políticas, no ato de criação da UC. Seu escopo mínimo, portanto, deve incluir:

1. a descrição da característica natural mais significativa, que poderá fundamentar a denominação da Unidade, identificando-se, também, quando for o caso, a denominação mais antiga ou as designações indígenas ancestrais;
2. a categoria de manejo a ser proposta, em face dos estudos realizados sobre o espaço; e
3. a caracterização do território, com vistas a auxiliar na definição de sua área e seus limites.

Os estudos deverão conter, também, informações conclusivas sobre as populações tradicionais beneficiárias, quando se tratar de Reserva Extrativista ou de Desenvolvimento Sustentável¹⁴ e a população tradicional residente, no caso de Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais.¹⁵

⁹ Lei nº 7.173, de 14-12-1983, art. 1º.

¹⁰ Lei nº 7.173, de 14-12-1983, art. 2º.

¹¹ Lei nº 7.173, de 14-12-1983, art. 3º.

¹² Lei nº 5.197, de 3-1-1967.

¹³ Lei nº 9.985/2000, art. 22.

¹⁴ Decreto nº 4.340/02, art. 2º, II.

¹⁵ Decreto nº 4.340/02, art. 2º, III.

As **consultas públicas** constituem a manifestação de um fator político e também técnico nas decisões acerca da criação da UC, na medida em que sua finalidade é “*subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade*”.¹⁶ A consulta pública é obrigatória, exceto para a criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica.¹⁷

Cabe ao órgão ou entidade do Poder Público, responsável pela criação e implantação das áreas, organizar a consulta pública ou, a seu critério, outras formas de ouvir a população local e outros interessados. Nessa linha, deve fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.¹⁸

Além das consultas públicas, são fatores políticos as negociações no Executivo, quando a criação da UC se der por decreto, ou durante o processo legislativo, se a criação ocorrer por meio de lei.

31.3 Limitações administrativas provisórias

As discussões necessárias, no campo técnico e também junto à população interessada, que antecedem a decisão final sobre a criação – ou não – de uma Unidade de Conservação avançam no tempo. Trata-se de processos que podem desenvolver-se por anos. O espaço de tempo entre as primeiras manifestações sobre a definição de um espaço protegido e a efetiva criação da Unidade de Conservação, devidamente limitada no espaço, traz insegurança jurídica aos proprietários e posseiros das áreas em questão. Com vistas a diminuir as tensões, a Lei nº 9.985/2000, em seu art. 22-A, incluído pela Lei nº 11.132/05, instituiu as limitações administrativas provisórias.

Com fundamento nesse dispositivo, o Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais existentes.

Nas limitações administrativas provisórias “*não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa*”,¹⁹ na área em que foi estabelecida a limitação, as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas. O prazo para essas prospecções, todavia, tem duração limitada: a lei prevê o prazo

máximo de sete meses, improrrogáveis. Se nesse período de tempo não houver uma definição, extingue-se a limitação provisória. Mas nada impede que, posteriormente, outro processo seja instalado, visando a uma nova discussão.

31.4 Alteração e extinção das Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável²⁰ podem ser transformadas total ou parcialmente em Unidades do Grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos na lei.²¹

A mesma regra vale para a ampliação dos limites de uma Unidade de Conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. O instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade é hábil para esse procedimento, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos na lei, conforme mencionado.

O Supremo Tribunal Federal (STF) posicionou-se em questão referente a decreto presidencial que ampliou os limites da Estação Ecológica do Tam, ²² declarando nulo o ato, por falta de estudos técnicos e realização de consulta pública. A argumentação do Governo era no sentido de que o art. 22, § 4º, da Lei do SNUC dispensava esses requisitos para a criação da estação ecológica e reserva biológica e que, portanto, aplicava-se também aos casos de ampliação desses espaços.

O entendimento do STF foi que, apesar do teor do § 4º, seu objeto refere-se apenas à criação e não à alteração das Unidades de Conservação, que é efetivamente regida pelo § 6º, segundo o qual a “*ampliação dos limites de uma Unidade de Conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º do art. 22*”.²³

Caso similar, envolvendo o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, foi também objeto de análise do STF. A questão referia-se à anulação de Decreto de 27-9-2001, que ampliou os limites do Parque, sem a realização de consulta pública. O entendimento da corte foi no sentido de que “*um parecer do Conselho Consultivo [...] não pode substituir a consulta exigida na lei, pois aquele conselho não tem poderes para representar a população local*”.²⁴ Esse acórdão explicita a

²⁰ Ver item sobre Unidades de Uso Sustentável.

²¹ Lei nº 9.985/2000, art. 22, § 5º.

²² Localizada no Estado do Rio Grande do Sul e criada pelo Decreto nº 92.963/86.

²³ STF – Pleno: MS 24665/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Cezar Peluso, j. 1º-12-2004, DJ 6-10-2006, p. 33.

²⁴ STF – Pleno: MS 24.184/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 13-8-2003, DJ 27-2-2004, p. 22.

¹⁶ Decreto nº 4.340/02, art. 5º.

¹⁷ Lei nº 9.985/2000, art. 22, § 4º.

¹⁸ Decreto nº 4.340/02, art. 5º, § 2º.

¹⁹ Lei nº 9.985/2000, art. 22-A, § 1º.

importância da participação da sociedade nas decisões concernentes às Unidades de Conservação, a ponto de anular o ato de ampliação desse espaço, pela falta da participação da sociedade no respectivo processo.

A Constituição Federal condiciona a extinção e a supressão de espaços protegidos à edição de uma lei, regra que se repete na Lei do SNUC,²⁵ que menciona o termo *desafetação* e a expressão *redução dos limites*. A *afetação* é instituto do direito administrativo, e se aplica aos bens públicos, quando um certo bem é destinado a uma utilização da categoria de uso comum ou especial. A *desafetação* consiste na retirada do bem de uso comum de seu destino estabelecido no ato de afetação, tornando-o da categoria especial ou domínial,²⁶ ou na retirada de um bem de uso especial para torná-lo de uso domínial.

Tanto a afetação como a desafetação aplicam-se aos bens de domínio público.²⁷ Nas Unidades de Conservação, onde o regime jurídico for incompatível com a propriedade privada, esses institutos se aplicam, desde que o domínio tenha efetivamente se transferido ao Poder Público. Todavia, nos casos em que ocorre a propriedade privada, não há que falar nesse instituto. O termo mais correto, nesses casos, seria a *extinção da proteção dos espaços*, já que o espaço, propriamente dito, não se extingue nunca, salvo se houver um cataclisma. Faltou propriedade ao legislador, pois o interesse é sempre público, nos casos das UC. Mas o domínio nem sempre o é. O fato de haver previsão legal de Unidades de Conservação cujo regime domínial admita a propriedade privada submete essa propriedade às regras previstas na legislação, no que se refere à proteção ambiental, interesse difuso consagrado na legislação brasileira.

31.5 Gestão das Unidades de Conservação

A responsabilidade pela gestão das Unidades de Conservação é dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), quer dizer, a Administração Pública federal, estadual e municipal, cujos órgãos e entidades detêm competência para tanto. Para as Unidades de Conservação instituídas pela União, a competência para o exercício do poder de polícia ambiental foi conferida ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.²⁸ As Unidades de Conservação instituídas pelos Estados e pelos Municípios são de responsabilidade dos respectivos órgãos e entidades ambientais.

²⁵ Art. 22, § 7º.

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 860.

²⁷ Nas concessões de serviços públicos, bens adquiridos pelo concessionário são afetados ao serviço, e ao final da concessão reverterem ao Poder Público.

²⁸ Lei nº 11.516, de 28-8-2007.

Embora a atribuição para gerir as Unidades de Conservação seja do Poder Público, a Lei nº 9.985/2000 prevê a hipótese de gestão compartilhada por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP),²⁹ com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.³⁰

Nos termos da Lei federal nº 9.790, de 23-3-1999, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é uma qualificação que o Ministério da Justiça outorga a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sociais tenham, além de observado o princípio da universalização dos serviços no respectivo âmbito de atuação, pelo menos, uma das seguintes finalidades, conforme fixado no art. 3º da norma:

1. promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
2. promoção gratuita da educação e da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata a mesma lei;
3. promoção da segurança alimentar e nutricional;
4. defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
5. promoção do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
6. experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
7. promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
8. promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
9. estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades acima mencionadas.

A OSCIP que pretenda gerir uma Unidade de Conservação deve ter, entre seus objetivos institucionais, a proteção do meio ambiente ou a promoção do

²⁹ No Estado de São Paulo, o Decreto estadual nº 48.766, de 1º-7-2004 instituiu o Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

³⁰ Lei nº 9.985/2000, art. 30.

desenvolvimento sustentável. Muitos dos objetivos descritos na Lei nº 9.790/99 coadunam-se direta ou indiretamente com essa exigência, sobretudo nas UC onde há a presença das populações tradicionais. Como exemplo, o anexo do Decreto nº 6.040, de 7-2-2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelece, como um de seus princípios, “a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.³¹

Para qualificar-se como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, além da observância dos princípios de Direito Administrativo,³² deverá constar no estatuto da pessoa jurídica uma série de normas, dentre as quais:³³

1. a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a cobrir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
2. a constituição do conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;
3. a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;
4. a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos;
5. prestação de contas de todos os recursos públicos e bens de origem pública conforme determina o art. 70 da CF, ou seja, pelos sistemas de controle interno e externo, onde o Legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas.

³¹ Anexo do Decreto nº 6.040/07, art. 1º, III.

³² Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.

³³ Lei nº 9.790/99 art. 4º.

A entidade que recebe do Poder Público a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebra, com o órgão ambiental responsável pela UC, um instrumento contratual denominado Termo de Parceria, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público desenvolvidas pela entidade assim qualificada.³⁴

31.5.1 Termo de parceria

No termo de parceria, firmado entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, deverão constar os direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

São cláusulas obrigatórias do termo de parceria:³⁵

1. a do objeto, que especificará o programa de trabalho proposto pela entidade;
2. a de estipulação das metas e dos resultados a serem alcançados e os respectivos prazos de execução ou cronograma;
3. a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;
4. a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento;
5. a que estabelece obrigações da OSCIP entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria;
6. a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, de extrato do termo de parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira.

Para assumir a gestão de uma UC, além de ter, entre seus objetivos institucionais, a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável, a OSCIP:

1. deve comprovar a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na Unidade de Conservação ou no mesmo bioma;³⁶ e

³⁴ Lei nº 9.790/99, art. 9º.

³⁵ Lei nº 9.790/99, art. 10º, § 2º.

³⁶ Decreto nº 4.340/02, art. 22.

2. não pode ter representação no Conselho da Unidade de Conservação.³⁷

Cabe salientar que a celebração do termo de parceria não constitui uma delegação de poderes envolvendo interesse público a uma entidade privada. A responsabilidade permanece com o órgão ambiental. O que se transfere são as atividades relativas à gestão da UC, sob o controle do Poder Público.

O órgão ambiental é incumbido de acompanhar e fiscalizar a execução do objeto do termo de parceria, realizando a gestão desse contrato. Se observada qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, os responsáveis pela fiscalização cientificarão o Tribunal de Contas respectivo e o Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Havendo indícios de malversação de bens ou recursos de origem pública, os bens da OSCIP a pedido do Ministério Público ou da Advocacia-Geral da União, serão decretados indisponíveis e os bens dos seus dirigentes serão sequestrados, bem como aqueles de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429/92 e na Lei Complementar nº 64/90.^{38, 39}

31.5.2 Conselhos

No Sistema de Unidades de Conservação, além do Poder Público, a sociedade civil ocupa um papel de partícipe não apenas na criação, por meio das consultorias públicas, como também no gerenciamento desses espaços, juntamente com o Poder Público. Daí a Lei nº 9.985/2000 ter previsto os Conselhos – Consultivo e Deliberativo –, cujas disposições na lei não são claras e tampouco sistemáticas. Os conselhos são órgãos colegiados, sem personalidade jurídica. Embora órgãos de Estado, deles participam representantes da sociedade civil organizada. Os conselhos da UC reúnem-se em sessões públicas, com pauta preestabelecida no ato de convocação, devendo as reuniões ser realizadas em local de fácil acesso,⁴⁰ para viabilizar a presença de todos os interessados.

A **função consultiva** restringe-se à edição de pareceres, que podem ou não ser adotados pelo Poder Público. Não há obrigatoriedade de cumprimento da recomendação ou parecer. Já a **função deliberativa** é mais forte institucionalmente, na medida em que confere vinculação às decisões administrativas, não podendo as mesmas ser descumpridas.

Nos Conselhos de Unidades de Conservação, participa o Poder Público, nos três níveis dos Entes Federados, nas áreas de pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e as organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, a população residente e do entorno, a população tradicional, os proprietários de imóveis no interior da unidade, os trabalhadores e o setor privado atuantes na região e os representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.⁴¹

Ressalta-se a menção expressa aos representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica, colegiados com atribuições no planejamento de recursos hídricos. A efetividade da proteção de um espaço passa pela articulação institucional dos órgãos e entidades que sobre ele atuam. Os Conselhos da UC e os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos de Estado, voltados à gestão descentralizada, com maior atenção às questões locais, o que pode propiciar mais objetividade nas decisões e recomendações, pelo maior conhecimento do espaço protegido.

Essa ampla e diversificada participação nos Conselhos incorpore um fator relevante, qual seja, que a proteção dos espaços não se restringe ao meio biótico e físico, mas alcança o meio social, formado pelas populações tradicionais ali residentes, junto com sua cultura, seus conhecimentos e técnicas ancestrais.

As Unidades de Conservação de Proteção Integral devem ter, obrigatoriamente, um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e por populações tradicionais residentes (enquanto não reassentadas).⁴²

Para cada modalidade de Unidade de Conservação a lei estabeleceu uma regra, sem grandes detalhamentos. A Área de Proteção Ambiental (APA) deverá ter um Conselho (sem designação específica), presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.⁴³

Para a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), a lei não menciona essa exigência. A Floresta Nacional deverá ter um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.⁴⁴

³⁷ Decreto nº 4.340/02, art. 17, § 4º.

³⁸ Lei nº 9.790/99, arts. 12 e 13.

³⁹ A Lei Complementar nº 64/90 fixa os casos de inelegibilidade para cargos públicos.

⁴⁰ Decreto nº 4.340/02, art. 18.

⁴¹ Decreto nº 4.340/02, art. 17, § 2º.

⁴² Lei nº 9.985/2000, art. 29.

⁴³ Lei nº 9.985/2000, art. 15, § 5º.

⁴⁴ Lei nº 9.985/2000, art. 17, § 5º.

A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.⁴⁵ Para a Reserva de Fauna, a lei não exige a constituição de Conselho. Já Reserva de Desenvolvimento Sustentável deverá ser gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.⁴⁶ Para a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), a lei não exige a constituição de Conselho, até por que se trata de área instituída por iniciativa particular.

No que se refere ao papel dos Conselhos das Unidades de Conservação em relação à gestão compartilhada com OSCIPs, a eles cabe opinar, no caso de Conselho Consultivo, ou ratificar, no caso de Conselho Deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP. Devem, também, acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade. Essas funções assemelham-se àquelas previstas na Lei nº 10.881/04, que dispõe sobre as Entidades Delegatárias, organizações civis de recursos hídricos que recebem autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para celebrar contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas, exercendo as funções de Agência de Águas. Nesse modelo, aos Comitês de Bacia Hidrográfica cabe indicar a entidade e acompanhar a gestão do contrato.⁴⁷

31.5.3 Plano de Manejo

O principal instrumento de gestão das Unidades de Conservação constitui o Plano de Manejo, documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelecem o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área, bem como o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.⁴⁸

A elaboração do Plano de Manejo é fundamental para que se efetivem as regras legais de proteção das Unidades de Conservação. De nada adianta instituir um espaço, designando-o como de proteção integral ou desenvolvimento sustentável, sob as regras do SNUC, se não houver, especificamente para ele, a partir do conhecimento técnico que deu causa à decisão de inseri-lo em um regime jurídico protetorista, um planejamento sobre as possibilidades de uso, os desafios relati-

vos à proteção dos bens que se encontram em risco e outras decisões atinentes a transformar, de fato, a Unidade em um espaço efetivamente protegido.

Além da elaboração do Plano de Manejo, dois fatores são imprescindíveis para garantir a proteção de um espaço: (1) a alocação de recursos financeiros para implementá-lo e (2) a integração do espaço a ser protegido ao seu entorno, dando à população notícia de sua importância e fragilidade. Afinal, a fiscalização dos espaços protegidos pelo Poder Público sempre será insuficiente, se não houver o apoio da comunidade.

Manejo, de acordo com a Lei do SNUC, consiste em "todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas."⁴⁹

A responsabilidade pela elaboração e implantação do Plano de Manejo é do Poder Público, a quem compete aplicar recursos humanos e financeiros na formulação desses documentos. Todavia, isso não significa que só a Administração Pública contribua para a elaboração do plano. A lei garante a *ampla participação* da população residente na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico.⁵⁰

O art. 28 da Lei nº 9.985/2000 proíbe, nas Unidades de Conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. Esse dispositivo é um tanto óbvio, pois, na medida em que uma lei dispõe sobre a criação e o funcionamento de um determinado objeto, é evidente que essa lei deve ser cumprida e não pode ser desrespeitada.

A rigor, um Plano de Manejo deveria ser apresentado o mais cedo possível, a partir da criação da unidade de conservação. A lei concede um prazo de elaboração de cinco anos a partir do ato de criação da área.⁵¹ No período que antecede a elaboração do Plano de Manejo, "todas as atividades e obras desenvolvidas nas Unidades de Conservação de Proteção Integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais".⁵²

A abrangência do plano de manejo não se limita à área da Unidade de Conservação. Deve considerar a zona de amortecimento e os corredores ecológicos,

⁴⁵ Lei nº 9.985/2000, art. 18, § 2º.

⁴⁶ Lei nº 9.985/2000, art. 20, § 4º.

⁴⁷ Ver Capítulo sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

⁴⁸ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XVII.

⁴⁹ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, VIII.

⁵⁰ Lei nº 9.985/2000, art. 27, § 2º.

⁵¹ Decreto nº 4.340/02, art. 17.

⁵² Lei nº 9.985/2000, art. 28, parágrafo único.

incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Daí a necessidade de planejamento na criação de Unidades de Conservação. É preciso ver o entorno da área que se deseja proteger, pois, de acordo com as características da região, a criação de várias unidades, mesmo de naturezas diferentes, formando corredores ecológicos ou mosaicos, pode otimizar a proteção que se pretende assegurar.

Cabe ao Plano de Manejo, também, incluir medidas com o fim de promover a integração da UC à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Assim como é necessário vislumbrar o entorno de uma Unidade de Conservação, no que se refere às fragilidades ambientais, cabe verificar quais as populações do entorno e as respectivas atividades econômicas e necessidades, buscando eventuais sinergias.

No Plano de Manejo deve estar indicado, com a máxima clareza possível, como será o regime de uso da área, se não houver restrição total da presença humana, em cada segmento. O plano também poderá dispor sobre as "atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental (APA) e nas zonas de amortecimento das demais categorias de Unidade de Conservação", observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) sobre:

1. o registro de ocorrência de ancestrais diretos e parentes silvestres;
2. as características de reprodução, dispersão e sobrevivência do organismo geneticamente modificado;
3. o isolamento reprodutivo do organismo geneticamente modificado em relação aos seus ancestrais diretos e parentes silvestres;
4. situações de risco do organismo geneticamente modificado à biodiversidade.⁵³

Permite-se, assim, o uso de organismos geneticamente modificados nos espaços acima referidos. Todavia, cabe ao Plano de Manejo definir como deverá ocorrer essa atividade, utilizando-se das informações técnicas editadas pelo órgão competente.

As autorizações para exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços, nas Unidades de Conservação de domínio público, condicionam-se à sua previsão no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor e ouvido o Conselho da Unidade de Conservação.⁵⁴

⁵³ Lei nº 9.985/2000, art. 27, § 4º, com a redação dada pela Lei nº 11.460/07.

⁵⁴ Decreto nº 4.340/02, art. 26.

31.6 Corredores ecológicos, zonas de amortecimento e de transição

Uma das diretrizes que regem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é a busca da proteção de "grandes áreas por meio de um conjunto integrado de Unidades de Conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas".⁵⁵

A lógica que permeia os espaços territoriais especialmente protegidos não se restringe a cada espaço individualmente, mas refere-se à possibilidade de integração entre eles, sejam Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente (APP), Reservas Legais e outras. O importante é que se possa otimizar o desenvolvimento da biodiversidade pela contiguidade ou pela proximidade dessas áreas.

Corredores ecológicos são definidos como "porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando Unidades de Conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais".⁵⁶ Sua finalidade é otimizar a proteção ambiental conferida a cada espaço protegido.

As Unidades de Conservação, exceto a Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.⁵⁷

31.6.1 Zona de amortecimento e zona de transição

O entorno de uma Unidade de Conservação possui dois regimes jurídicos distintos: o da zona de amortecimento e o da zona de transição. O primeiro – zona de amortecimento – foi instituído pela Lei do SNUC.

A **zona de amortecimento** é o "entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade".⁵⁸ Trata-se de uma limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade, sob o argumento da proteção ambiental, evitando-se a ocorrência de danos a esses espaços em decorrência das atividades desenvolvidas nas proximidades.

⁵⁵ Lei nº 9.985/2000, art. 5º, XIII.

⁵⁶ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XIX.

⁵⁷ Lei nº 9.985/2000, art. 25.

⁵⁸ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XVIII.

Tal faixa exerce o papel de *elemento de transição* entre a Unidade de Conservação e seu entorno, impedindo a contaminação, os efeitos de queimadas e outros danos decorrentes de usos do solo que, se ocorrerem em área de fragilidade ambiental, podem causar a sua degradação. Todas as Unidades de Conservação, exceto a área de Proteção Ambiental (APA) e a Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN), devem ter definida no plano de manejo a respectiva zona de amortecimento.

O segundo regime jurídico do entorno das UC – **zona de transição** – é previsto no Decreto nº 99.274/90, que regulamentou as Leis nºs 6.902/81 e 6.938/81. O citado decreto determina que, “nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama”. Dessa forma, independentemente da existência da zona de amortecimento e de sua extensão, em qualquer Unidade de Conservação, assim considerada pela lei, há que ser observada a regra do CONAMA aplicável ao caso.⁵⁹

A Resolução CONAMA nº 428/10 determina que “o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estado de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação”.⁶⁰

Embora a norma não mencione, os Conselhos devem ser ouvidos, pois, entre as atribuições desses órgãos colegiados, encontra-se: “manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos”.⁶¹

Cabe salientar que ambos os regimes jurídicos encontram-se em vigor e não se confundem. Márcia Dieguez Leuzinger estabelece a distinção entre esses dois espaços de entorno das UC:

Enquanto a zona de transição, anterior ao SNUC, com limites legalmente definidos, possui como única finalidade a defesa da biota, exigindo o licenciamento de atividades que possam afetá-la, a zona de amortecimento tem um espectro bem mais amplo, de incidência e limites determinados, podendo o órgão ambiental competente estabelecer restrições às atividades nela praticadas, necessárias à minimização dos impactos negativos sobre a UC.⁶²

⁵⁹ Decreto nº 99.274/90, art. 27.

⁶⁰ Resolução CONAMA nº 428/10, art. 1º.

⁶¹ Decreto nº 4.340/02, art. 20, VIII.

⁶² LEUZINGER, Márcia Dieguez. Zonas de amortecimento e zonas de transição em unidades de conservação. *Revista de Interesses Difusos, Temas Polêmicos*, p. 22-45, jan./fev. 2003.

A Lei do SNUC determina que os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.⁶³ Contudo, a supremacia do interesse público sobre o particular não confere ao Poder Público o direito de causar-lhe dano. Dessa forma, todas as imposições e restrições a serem feitas devem sê-lo no ato de criação. O poder de definir posteriormente dá ao administrador uma discricionariedade indevida e insegurança jurídica para todos os interessados no espaço: proprietários e posseiros, incluídas aí as populações tradicionais. O termo posteriormente merece ser suprimido do texto legal, de modo que todas as regras fiquem explicitadas de antemão, em atendimento ao princípio da publicidade, que se reflete na transparência da gestão pública.

31.6.2 Zonamento

Estabelecer o zonamento é definir “os setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz”.⁶⁴

A partir da criação de uma Unidade de Conservação, há que proceder ao seu zoneamento, tarefa atribuída ao Plano de Manejo, assim como criar normas que devam presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

31.7 Mosaico de unidades de conservação

No mesmo espaço geográfico poderão existir mais de uma Unidade de Conservação, criadas por entes políticos distintos. A superposição de normas jurídicas sobre os mesmos espaços, com vistas à proteção da área, se por um lado indica a importância dos bens ambientais a serem preservados, por outro enseja a necessidade de uma articulação institucional entre os entes que criaram esses espaços, com vistas a unificar a sua gestão.

Para fazer frente a essa questão, e também aos casos em que existe proximidade entre as Unidades de Conservação, a Lei do SNUC estabelece que, “quando existir um conjunto de Unidades de Conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conser-

⁶³ Lei nº 9.985/2000, art. 25, § 2º.

⁶⁴ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XVI.

vação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.⁶⁵

O mosaico deve ser reconhecido por ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das Unidades de Conservação.⁶⁶ O Decreto nº 4.340/02 prevê, para o mosaico, um Conselho com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das Unidades de Conservação que o compõem.⁶⁷

Entre outras atribuições, cabe ao Conselho de Mosaico propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

1. as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente: (a) os usos na fronteira entre unidades; (b) o acesso às unidades; (c) a fiscalização; (d) o monitoramento e avaliação dos planos de manejo; (e) a pesquisa científica; e (f) a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;
2. a relação com a população residente na área do mosaico.

O mosaico é uma forma de compatibilizar os usos de um espaço quando a complexidade das características físicas e bióticas ensejar regimes de proteção específicos e a sua compatibilização com atividades econômicas.

É o caso, por exemplo, do Grande Mosaico Carajás, localizado no sudeste do Estado do Pará. Em área onde se iniciou de forma mais intensa a exploração de minério de ferro ao final dos anos 1970, foram conservados os recursos naturais, inicialmente para proteção da própria atividade minerária. Em face do desmatamento ocorrido nessa região, nos anos 1980, para o uso de agricultura e pecuária, o espaço restou como praticamente o único preservado na região. Com a implementação da legislação ambiental, foram instituídas várias Unidades de Conservação no local, bem como a Reserva Indígena Xikrin, como forma de compatibilizar a exploração de minério com a conservação da natureza.

O mencionado mosaico é composto pela Floresta Nacional Carajás,⁶⁸ que inclui, em seus objetivos de manejo, a pesquisa, a lavra, o beneficiamento, o transporte e a comercialização de recursos minerais; pela Floresta Nacional Tapirapé-Aquiri,⁶⁹ em que se reforça a continuidade das atividades de mineração; e pela

floresta Nacional de Itacaiúnas,⁷⁰ cujos objetivos são o manejo de uso múltiplo e de forma sustentável dos recursos naturais renováveis, a manutenção da biodiversidade, a proteção dos recursos hídricos, a recuperação de áreas degradadas, a educação florestal e ambiental, a manutenção de amostras do ecossistema amazônico e o apoio ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais das áreas limítrofes à Floresta Nacional. Compõem também o mosaico a Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado⁷¹ e a Reserva Biológica do Tapirapé.⁷²

Outro exemplo de mosaico refere-se à antiga Estação Ecológica da Jureia-Itatins, no litoral sul do Estado de São Paulo. Essa área, que foi preservada do crescimento urbano da Baixada Santista porque inicialmente seria destinada à construção de usinas nucleares, transformou-se em um dos espaços mais conservados do Estado.

Todavia, não se procedeu à implementação da estação ecológica, principalmente pela presença das populações tradicionais no espaço quando da instituição das normas protecionistas e por questões relativas à desapropriação de áreas, o que contribuiu para a geração de incertezas quanto à proteção não só do espaço, mas também do futuro das populações que ali estavam alocadas. A solução foi a instituição de um mosaico, formado pela Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraido, o Parque Estadual do Itinguçu, o Parque Estadual do Prelado, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una e a Estação Ecológica da Jureia-Itatins.⁷³

31.8 Desapropriação

Entre as Unidades de Conservação há aquelas cujo regime jurídico de proteção é incompatível com a propriedade privada. Nesses casos, desapropriação é obrigatória: parque, reserva biológica, estação ecológica, floresta nacional, reserva extrativista e reserva de fauna. Em outros casos, é cabível a desapropriação, sem ser obrigatória: monumento natural, refúgio de vida silvestre e reserva de desenvolvimento sustentável. A RPPN é sempre de propriedade privada.

Desde que se verifique a necessidade de desapropriar uma área, cabe, o quanto antes, proceder ao pagamento do seu valor correspondente. Assim, é necessário que haja previsão orçamentária para fazer frente a essa despesa.

A lei excluiu das indenizações referentes à regularização fundiária das Unidades de Conservação, derivadas ou não de desapropriação:

⁶⁵ Instituída pelo Decreto nº 2.480, de 2-2-1988.

⁶⁶ Instituída pelo Decreto nº 97.718, de 5-5-1989.

⁶⁷ Instituída pelo Decreto nº 97.719, de 5-5-1989.

⁶⁸ Lei estadual nº 12.406, de 12-12-2006, julgada inconstitucional por questões formais relativas ao processo legislativo.

⁶⁹ Instituída pelo Decreto nº 97.720, de 5-5-1989.

⁶⁵ Lei nº 9.985/2000, art. 26.

⁶⁶ Decreto nº 4.340/02, art. 8º.

⁶⁷ Decreto nº 4.340/02, art. 9º.

⁶⁸ Instituída pelo Decreto nº 2.486, de 2-2-1998.

⁶⁹ Instituída pelo Decreto nº 97.720, de 5-5-1989.

1. as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;⁷⁴
2. as expectativas de ganhos e lucro cessante;
3. o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;
4. as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.⁷⁵

Cabe ainda mencionar que, segundo a Lei nº 12.651/12, a área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público e que ainda não tenha sido desapropriada, pode ser objeto de emissão de Cota de Reserva Ambiental (CRA).

Esse dispositivo, sob a roupagem de dar possibilidades econômicas ao proprietário de área contida em espaço protegido de domínio público, vem mascarar a obrigação do Poder Público de desapropriar a área e indenizar, de acordo com a lei, o proprietário. Essa espécie de norma apenas corrobora uma insegurança jurídica sobre a propriedade privada, pois os titulares ficam sem perspectiva sobre o futuro de seu empreendimento.⁷⁶

31.9 Compensação ambiental

Compensar é “*reparar um mal com um bem correspondente*”⁷⁷ dando-se algo em troca daquilo que foi perdido. O fundamento para a compensação ambiental seria a perda de biodiversidade, que não é restituída nem pelas medidas compensatórias nem pelas mitigadoras exigidas no processo de licenciamento ambiental.

Esse instrumento de gestão ambiental e de financiamento de atividades de proteção do meio ambiente não foi criado pela Lei do SNUC. A Resolução CONAMA nº 10, de 3-12-1987, estabelecia que, para fazer face à reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, o licenciamento de obras de grande porte, assim consideradas pelo órgão licenciador com fundamento no RIMA, teria como um dos seus pré-requisitos a implantação

de uma Estação Ecológica pela entidade ou empresa responsável pelo empreendimento, preferencialmente junto à área.

O valor a ser aplicado seria proporcional ao dano ambiental a ressarcir e não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a implantação dos empreendimentos. A resolução nada esclarecia quando à definição dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

Caberia à entidade ou empresa responsável pelo empreendimento encarregar-se da manutenção da Estação Ecológica, diretamente ou por convênio com entidade do Poder Público capacitada para isso.

A Resolução CONAMA nº 2, de 18-4-1996, revogou a Resolução nº 10/87, mantendo, todavia, a obrigatoriedade da implantação de uma Unidade de Conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica. O valor aplicado não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para implantação do empreendimento, sendo que 15% dessa quantia poderiam ser aplicados na implantação de sistemas de fiscalização, controle e monitoramento da qualidade ambiental no entorno das Unidades de Conservação. Também nessa resolução foi explicitada a definição dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento.

A Lei do SNUC, ao retomar essa matéria, prevê não a implantação de uma Unidade de Conservação pelo empreendedor, mas o apoio na implantação e manutenção de Unidade de Conservação da categoria de Proteção Integral, “nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de **significativo impacto ambiental**, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA”⁷⁸

O foco da compensação ambiental são as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Mas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável enquadram-se também como beneficiárias dos recursos da compensação ambiental quando elas ou sua zona de amortecimento forem afetadas pelo empreendimento.

A compensação ambiental do art. 36 não se confunde com a reparação *in natura* ou a indenização por um dano ambiental já causado, pois o pagamento é efetuado previamente à instalação do empreendimento e, consequentemente, à ocorrência de dano. Essa antecipação fundamenta-se no fato de que, “*se os estudos ambientais já identificaram os impactos que o empreendimento causará em sua implantação e operação, por que aguardar que eles realmente ocorram para daí então se buscar uma reparação – decerto reparação por equivalente ou pecuniária pois, se o impacto não podia ser mitigado no licenciamento ambiental, provavelmente não poderá ser reparado in natura.*”⁷⁹

⁷⁴ Ver RE 267817, de 29-12-2-2002, Relator: Min. Maurício Corrêa. No mesmo sentido, RE 369.469 – Agr/SP Relator: Min. Eros Grau, 31-8-2004; RE 100717, Relator Francisco Rezak, 10-4-1984, RE 134297, Relator: Ministro Celso de Mello, 22-9-1995, mencionados no item Indenização de Cobertura Vegetal de APP e RL, e que se estende às árvores imunes de corte.

⁷⁵ Lei nº 9.985/2000, art. 45.

⁷⁶ Lei nº 12.651/12, art. 44, IV

⁷⁷ Dicionário Aurélio, versão eletrônica.

⁷⁸ Lei nº 9.985/2000, art. 36.

⁷⁹ BECHARA, Érika. *Licenciamento ambiental e compensação ambiental na lei do sistema nacional das unidades de conservação*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 205.

Segundo a lei, o montante a ser pago não poderia ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos para a **implantação do empreendimento**, devendo o órgão ambiental licenciador fixar o percentual, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, conforme definido no Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Surgiu disso a dúvida quanto à expressão **implantação do empreendimento**. Afinal, quais despesas estariam ali contidas? A Resolução Conama nº 371/06, que revogou a Resolução CONAMA nº 2/87, regulamentou a compensação, determinando que (1) os investimentos destinados à melhoria da qualidade ambiental e à mitigação dos impactos causados pelo empreendimento, exigidos pela legislação ambiental, integrarão os seus custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental⁸⁰ e (2) os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integrarão os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental.⁸¹

As expressões *não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento* e *o percentual foram consideradas inconstitucionais pelo STF*, na ADI 3378, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Se a ideia inicial era derrubar a cobrança da compensação financeira, a decisão do STF pode ter tomado a situação ainda mais insegura, no que se refere à imposição de um limite máximo a ser cobrado dos empreendimentos. Pelo acórdão, os valores passaram a não ter piso nem teto, ficando o cálculo para as demonstrações a serem feitas nos estudos ambientais elaborados no âmbito do processo de licenciamento.

O Decreto nº 6.848, de 14-5-2009, alterando o Decreto nº 4.340/02, e de certa forma ignorando o teor do acórdão, fixou **novas regras** para o cálculo da compensação ambiental, por meio da aplicação da seguinte fórmula:⁸²

CA = VR × GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclu-

sive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

Na medida em que o cálculo da compensação ambiental deixou de computar os valores relativos aos custos da mitigação dos impactos ambientais negativos, assim como o custo do financiamento, reduziu-se o valor a ser pago pelo empreendedor.

Cabe ponderar, aqui, uma inconsistência da norma, pois o custo de um empreendimento não tem, necessariamente, relação direta com os impactos ambientais que ele causará, mitigáveis ou não. Pode-se até afirmar que as tecnologias limpas, mais avançadas, custam mais caro que os sistemas obsoletos. O critério utilizado – valor do empreendimento – nada tem a ver com o dano futuro, mesmo aquele de natureza difusa, relativa à biodiversidade perdida, que é justamente o que justifica a cobrança.

Já que não há relação direta ou mesmo indireta entre o empreendimento e o dano, pode-se afirmar que não se trata, na verdade, de uma compensação, mas de um **preço a pagar pelo uso de recursos naturais**, a ser calculado com base no valor do empreendimento, como mera referência. Essa posição seria mais lógica, pois ficaria fora da teoria da reparação do dano, que exige uma relação direta entre o prejuízo causado e a reparação.

Caberia verificar, caso a caso, o dano potencial, para fixar os valores de compensação.

Os recursos da compensação serão aplicados em:

1. regularização fundiária e demarcação das terras;
2. elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
3. aquisição de bens e serviços necessários a implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
4. desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
5. desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da Unidade de Conservação e área de amortecimento.⁸³

O regulamento do SNUC distingue, para fins de aplicação dos recursos da compensação, as UC de domínio público das de domínio privado. No caso de Unidades de Conservação em áreas de domínio privado, os recursos da compen-

⁸⁰ Resolução CONAMA nº 371/06, art. 3º, § 1º.

⁸¹ Resolução CONAMA nº 371/06, art. 3º, § 2º.

⁸² Decreto nº 4.340/02, art. 31-A, acrescido pelo Decreto nº 6.848/09.

⁸³ Decreto nº 4.340/02, art. 33.

sação somente poderão custear as seguintes atividades na Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e Área de Proteção Ambiental (APA):

1. elaboração do plano de manejo ou das atividades de proteção da unidade;
2. realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
3. implantação de programas de educação ambiental;
4. financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

31.10 Populações tradicionais

Uma das questões mais candentes, no que toca às Unidades de Conservação, refere-se às populações tradicionais, assim considerados, basicamente, os grupos de pessoas que retiram da floresta e dos recursos naturais que a compõem a sua subsistência, no todo ou em parte. Quando o Poder Público decide criar uma Unidade de Conservação com regime jurídico incompatível com a presença humana, expõe-se o conflito sobre esse tema.

Essa questão é complexa, já no conceito da expressão *comunidades tradicionais*. Inicialmente, a Lei nº 9.985/2000 tentou estabelecer a seguinte definição: "grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável".⁸⁴

Esse dispositivo foi vetado. Conforme as razões do veto, "o conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil". De fato, determinados grupos humanos, apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Ainda segundo as considerações sobre o veto, "o conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefícios, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a noção de tempo de permanência em determinado local, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de

baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais".

Em que pese a lógica da argumentação anteriormente transcrita, permanência, na prática, o problema. A Lei nº 11.284/06, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas, definiu as *comunidades locais* como "as populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica".⁸⁵ A Lei nº 11.428/06 retomou a questão, definindo "população tradicional como população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental".⁸⁶

O Decreto nº 6.040, de 7-2-2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definiu-os, no art. 3º, I, como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição".

A Lei do SNUC determina que as populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação nas quais a permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.⁸⁷

A questão que se coloca, em relação às populações tradicionais, refere-se à necessidade ou não de excluí-las dos espaços territoriais especialmente protegidos.⁸⁸ Existem basicamente duas correntes sobre a matéria:

1. as populações tradicionais compõem os próprios ecossistemas e o manejo que realizam na floresta não é danoso ao equilíbrio ambiental;
2. a presença humana nesses espaços é incompatível com a proteção que se deseja garantir.

O direito brasileiro, ao estabelecer duas categorias de Unidades de Conservação – Proteção Integral e Uso Sustentável –, possibilitou que as populações tradicionais permanecessem nos espaços por elas ocupados, se essa presença se coadunasse com o regime jurídico estabelecido para o espaço. Dessa forma, cabe-

⁸⁵ Lei nº 11.284/06, art. 3º, X.

⁸⁶ Lei nº 11.428/06, art. 3º, II.

⁸⁷ Lei nº 9.985/2000, art. 42.

⁸⁸ Sobre esse tema, ver DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, NUPAUB/CEC, 2004.

⁸⁴ Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XV.