



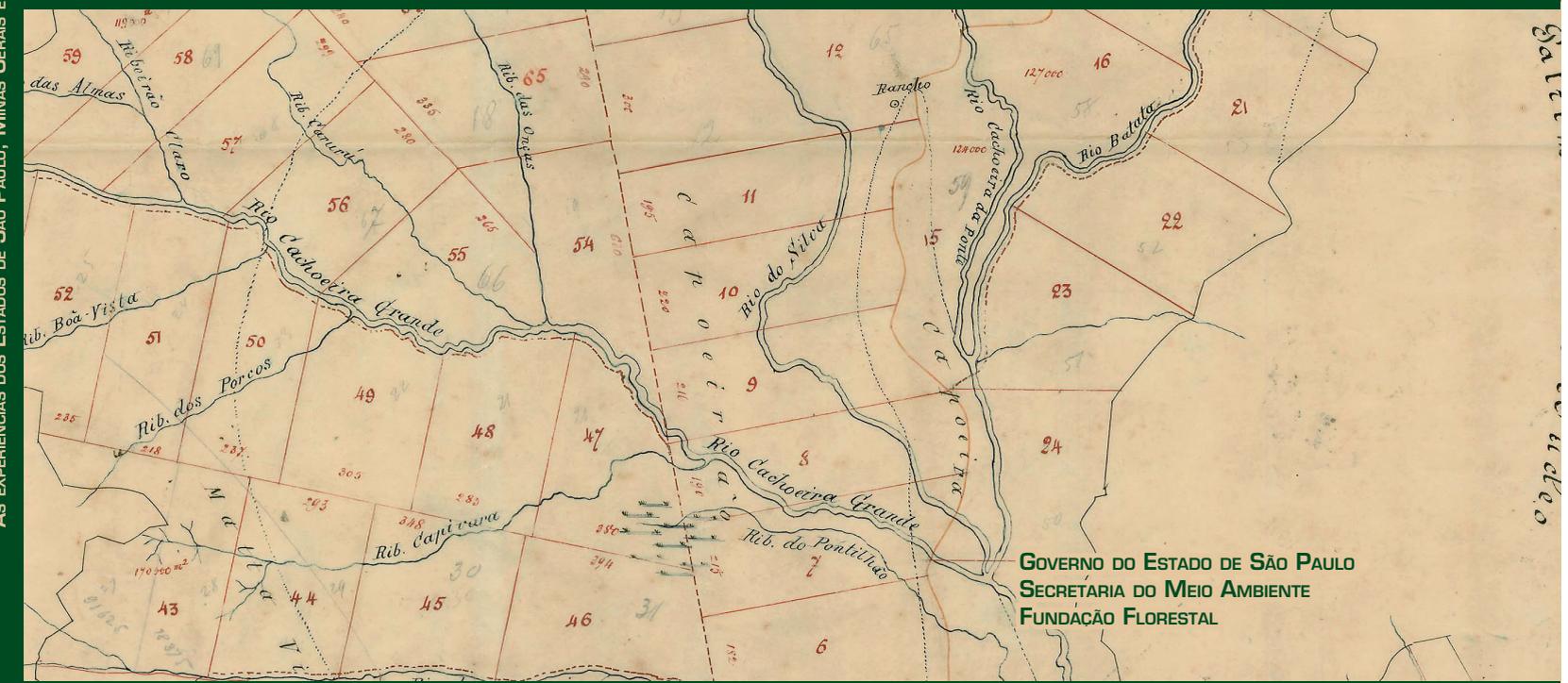
SECRETARIA DO  
MEIO AMBIENTE



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO  
AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

## AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO



**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**  
**AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO**

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

José Serra

*Governador*

**SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE**

Francisco Graziano Neto

*Secretário do Meio Ambiente*

**FUNDAÇÃO FLORESTAL**

José Amaral Wagner Neto

*Diretor Executivo*

# **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

## **AS EXPERIÊNCIAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO**

**ORGANIZADORES** ANA CAROLINA DE CAMPOS HONORA  
CHARLES ALESSANDRO MENDES DE CASTRO  
LUIZA MUCCILLO DE BARCELLOS

Apoio:



Realização:



S241r São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação a Produção Florestal do Estado de São Paulo.

Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. / Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo : Organização Ana Carolina de Campos Honora; Charles Alessandro Mendes de Castro; Luiza M. de Barcellos. - - São Paulo : IMESP, 2009.

168 p. : mapas ; il. ; 15 x 24 cm.

1. Regularização fundiária – São Paulo-Estado 2. Minas Gerais-Estado – Rio de Janeiro-Estado 4. Unidades de conservação I. Título.

CDD 333.323.4

---

# Sumário

|  |    |  |     |
|--|----|--|-----|
| DEDICATÓRIA  | 7  | 6. Desapropriação de Direitos (Posse)  | 75  |
| APRESENTAÇÃO   | 9  | 7. Do reassentamento e da compra direta  | 90  |
| A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO                    | 11 | 8. Compensação Social da Reserva Legal   | 94  |
| 1. Introdução  | 13 | A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO                 | 101 |
| 2. Breve análise fundiária   | 20 | 1. Introdução  | 103 |
| 3. A criação das unidades de conservação paulistas   | 23 | 2. O Sistema Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro   | 103 |
| 4. As desapropriações  | 26 | 3. Criação e estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária do Instituto Estadual do Ambiente | 112 |
| 5. Uma nova proposta institucional   | 32 | 4. Situação fundiária das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro                    | 114 |
| 6. Compensação Ambiental – uma grande aliada   | 39 | 5. Metodologia utilizada pelo Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF                          | 136 |
| 7. Compensação de Reserva Legal  | 40 | 6. A Regularização Fundiária da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba – EEEG                  | 139 |
| 8. A parceria com a Procuradoria Geral do Estado   | 43 | 7. A Regularização Fundiária de imóveis estratégicos do Parque Estadual dos Três Picos – PETP    | 142 |
| 9. Recategorização de Unidades de Conservação  | 44 | GLOSSÁRIO  | 147 |
| 10. Próximos passos  | 46 | TABELA DE LEGISLAÇÃO   | 153 |
| A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS                 | 47 | BIBLIOGRAFIA   | 165 |
| INTRODUÇÃO   | 49 |  |     |
| 1. Unidades de Conservação   | 49 |  |     |
| 2. Histórico do Instituto Estadual de Florestas - IEF, e suas Unidades de Conservação          | 54 |  |     |
| 3. Criação da Gerência de Regularização Fundiária e o apoio do Núcleo de Compensação Ambiental | 55 |  |     |
| 4. Fontes de recursos disponíveis  | 57 |  |     |
| 5. Ferramentas Jurídicas para a Regularização Fundiária  | 64 |  |     |



## DEDICATÓRIA

Todos chegam. E todos partem um dia, com certeza.  
Mas deixar pegadas luminosas e diretivas,  
Especialmente aquelas que servirão a todos os caminhantes,  
É privilégio de poucos.

A busca pelo conhecimento, de forma incessante, a vivência e a dedicação,  
Fizeram do Doutor Joaquim de Britto Costa Neto,  
Nosso amigo e companheiro nas lutas pela qualidade de vida desse Planeta,  
O caminhante de todos os tempos.



# APRESENTAÇÃO

A idéia de publicar a série “Regularização Fundiária em Unidades de Conservação” surgiu nos encontros sobre **“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO”**, dos quais participaram as equipes dos departamentos de regularização fundiária dos órgãos estaduais responsáveis pela gestão das unidades de conservação (Fundação Florestal – FF/SP, Instituto Estadual de Florestas – IEF/MG e Instituto do Meio Ambiente – INEA/RJ) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

O primeiro encontro, promovido pelo Instituto Estadual de Florestal - IEF de Minas Gerais, foi realizado em abril de 2008 na cidade de Belo Horizonte durante o II COMBIO (Congresso Mineiro de Biodiversidade); o segundo, organizado pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF do Rio de Janeiro (atual INEA) em agosto de 2008 no Rio de Janeiro e o terceiro, realizado pela Fundação Florestal em abril de 2009, no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, Ubatuba-SP.

Este primeiro volume (As Experiências dos Estados de SP, MG e RJ) procura demonstrar quais os procedimentos e metodologias adotados pelos três Estados que, embora diferentes, vem obtendo resultados favoráveis na regularização fundiária das unidades de conservação.

Os próximos volumes serão destinados a discutir profundamente diversos temas vinculados a regularização fundiária de unidades de conservação.

Esperamos que esta iniciativa mobilize outros Estados a participar dos encontros técnicos, potencializando a troca de experiências e reflexões para este tema fundamental para a gestão das Unidades de Conservação em nosso País.

**José Amaral Wagner Neto**  
Diretor Executivo da Fundação Florestal



An aerial photograph of a tropical coastline. On the left, a wide, light-colored sandy beach curves along the edge of clear, turquoise water. To the right of the beach, a dense, dark green forest covers a hillside. A winding river or stream flows through the forest, eventually emptying into the sea. The overall scene is lush and scenic.

# **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Ana Carolina de Campos Honora  
Maria Aparecida Cândido Salles Resende  
Tatiana Vieira Bressan**

**Colaboradores**    **Ana Fernandes Xavier**  
**Angélica Maria Fernandes Barradas**  
**Caio Fontana Alves**  
**Erasmus Henrique Belmar Arrivabene**  
**Genival Sales de Souza**

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Secretário de Estado do Meio Ambiente Xico Graziano Neto, pelo apoio e ênfase que atribuiu às unidades de conservação em sua gestão, e ao Secretário Adjunto, Pedro Ubiratan Escorel Azevedo, pela sua atuação na regularização fundiária de unidades de conservação do Estado de São Paulo.

Ao Diretor Executivo da Fundação Florestal, José Amaral Wagner Neto, pela criação do Núcleo de Regularização Fundiária e pela importância diária que atribui ao nosso trabalho.

Aos nossos familiares e amigos, pela compreensão nas horas de ausência e companhia nas horas de lazer.

A toda a equipe da Fundação Florestal que vem desenvolvendo um excelente trabalho na gestão das unidades de conservação do Estado de São Paulo.

Aos Procuradores do Estado de São Paulo que atuam na defesa das unidades de conservação paulistas.

# 1. INTRODUÇÃO

O Governo do Estado de São Paulo abriga, entre suas áreas naturais protegidas na forma de unidades de conservação (UC's), as que atendem a categoria de Proteção Integral, que permitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e as de Uso Sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza e o uso sustentável dos recursos naturais protegidos, além de outras categorias de UC's estabelecidas pela legislação estadual, de acordo com as especificidades de cada área protegida.

A criação, implantação e gestão de espaços territoriais especialmente protegidos devem ser baseadas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e define as diretrizes, objetivos e categorias de UC's que serão criadas em todo o território nacional, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

No âmbito estadual, em 2006, o Governo de São Paulo, que abriga 145 áreas naturais instituídas, criou, pelo Decreto Estadual nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, alterado pelo Decreto Estadual nº 54.079, de 04 de março de 2009, o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR, com vistas a conservação, ampliação e aperfeiçoamento da gestão das florestas e demais áreas naturais protegidas do patrimônio estadual, levando em conta a importância de realizar pesquisas científicas voltadas aos aspectos da conservação da biodiversidade de 51 UC's de proteção integral, 64 de uso sustentável, 3 de outras áreas naturais especialmente protegidas e 27 unidades de produção administradas pela Fundação Florestal e pelo Instituto Florestal.

**Tabela 01. Relação das unidades de conservação sob gestão do SIEFLOR<sup>1</sup>**

| ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS, EXISTENTES NO TERRITÓRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, GERENCIADAS PELO SIEFLOR |           |                     |           |                  |            |                     |
|--|-----------|---------------------|-----------|------------------|------------|---------------------|
| Áreas Naturais Protegidas  | SIEFLOR   |                     |           |                  | TOTAL      |                     |
|  | FF        |                     | IF        |                  | Qtde       | Área Aprox.         |
|  | Qtde      | Área Aprox.         | Qtde      | Área Aprox.      |            |                     |
| <b>PROTEÇÃO INTEGRAL - grupo e categorias definidas pelo SNUC</b>                                    |           |                     |           |                  |            |                     |
| Estações Ecológicas  | 16        | 115.399,64          | 8         | 10.002,52        | 24         | 125.402,16          |
| Parques Estaduais  | 26        | 735.682,28          | 1         | 174,00           | 27         | 735.856,28          |
| <b>Total</b>   | <b>42</b> | <b>851.081,92</b>   | <b>9</b>  | <b>10.176,52</b> | <b>51</b>  | <b>861.258,44</b>   |
| <b>USO SUSTENTÁVEL - grupo e categorias definidas pelo SNUC</b>                                      |           |                     |           |                  |            |                     |
| APAs   | 30        | 3.616.217,14        | 0         |                  | 30         | 3.616.217,14        |
| ARIEs  | 3         | 18.590,21           | 0         |                  | 3          | 18.590,21           |
| Florestas Estaduais  | 1         | 2.230,53            | 12        | 17.784,81        | 13         | 20.015,34           |
| RESEXs   | 2         | 2.790,46            | 0         |                  | 2          | 2.790,46            |
| RDS  | 5         | 12.665,06           | 0         |                  | 5          | 12.665,06           |
| RPPNs*   | 11        | 3.604,62            | 0         |                  | 11         | 3.604,62            |
| <b>Total</b>   | <b>52</b> | <b>3.656.098,02</b> | <b>12</b> | <b>17.784,81</b> | <b>64</b>  | <b>3.673.882,83</b> |
| <b>OUTRAS Áreas Naturais Especialmente Protegidas - não definidas pelo SNUC</b>                      |           |                     |           |                  |            |                     |
| Reservas Estaduais   | 1         | 48,40               | 0         |                  | 1          | 48,40               |
| Parques Ecológicos   | 2         | 458,00              | 0         |                  | 2          | 458,00              |
| <b>Total</b>   | <b>3</b>  | <b>506,40</b>       | <b>0</b>  |                  | <b>3</b>   | <b>506,40</b>       |
| <b>UNIDADES DE PRODUÇÃO - não definidas pelo SNUC</b>  |           |                     |           |                  |            |                     |
| Estações Experimentais   | 0         |                     | 19        | 29.700,04        | 19         | 29.700,04           |
| Hortos Florestais  | 0         |                     | 6         | 922,02           | 6          | 922,02              |
| Viveiros Florestais  | 0         |                     | 2         | 19,92            | 2          | 19,92               |
| <b>Total</b>   | <b>0</b>  |                     | <b>27</b> | <b>30.641,98</b> | <b>27</b>  | <b>30.641,98</b>    |
|  | <b>97</b> |                     | <b>48</b> |                  |            |                     |
| <b>TOTAL GERAL SIEFLOR</b>   |           |                     |           |                  | <b>145</b> |                     |

<sup>1</sup> Elaborada pelo Núcleo de Geoprocessamento e Cartografia da Fundação Florestal – Agosto de 2009

\* RPPNs - Categoria reconhecida pela FF e gerenciada pelo proprietário da UC

A Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, órgão da administração estadual indireta, vinculada a Secretaria do Meio Ambiente, possui como objetivo a conservação, manejo e ampliação das florestas de produção e de preservação permanente pertencentes ao patrimônio do Estado, possuindo como atribuição o levantamento e caracterização de áreas de domínio particular, de interesse público para fins de desapropriação pelo Estado; o perfeito dimensionamento jurídico-patrimonial das referidas áreas; a implantação e gestão de florestas para fins conservacionistas, técnico-científicos e econômicos; entre outras.

O SIEFLOR atribuiu à Fundação Florestal diversas atividades, entre elas, executar ações para a conservação, manutenção, proteção e fiscalização das áreas protegidas sob sua administração, pertencentes ou possuídas pelo patrimônio do Estado, em articulação com a Procuradoria Geral do Estado e demais órgãos de fiscalização e licenciamento do Estado, bem como garantir a aplicação dos recursos provenientes das compensações ambientais nas UC's sob sua responsabilidade.

Dentre as 97 UC's administradas pela Fundação Florestal, 42 são de Proteção Integral, que englobam as estações ecológicas e parques; 52 de Uso Sustentável, divididas entre áreas de proteção ambiental, florestas, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, área de relevante interesse ecológico e reservas particulares do patrimônio natural; e 3 consideradas "Outras categorias de áreas protegidas", quais sejam, reservas estaduais e parques ecológicos.

Dentre as áreas protegidas do Estado de São Paulo existem aquelas que:

- necessariamente devem possuir posse e domínio públicos, ocorrendo a desapropriação das áreas particulares inseridas nos seus limites;
- podem possuir posse e domínio tanto particular quanto público, desde que os objetivos da unidade de conservação criada e do proprietário da área sejam compatíveis, salvo contrário deverão ser desapropriadas pelo poder público;
- a posse e domínio são exclusivamente particulares; e
- aquelas em que o domínio é público mas podem ser ocupadas por populações tradicionais.

**Tabela 02. Relação das unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal<sup>2</sup>**

| Unidades de Conservação de Proteção Integral        | Qtde | Categoria                                   | Área Total Aprox. (ha) | Posse   | Domínio               |
|---|------|---|------------------------|---|-----------------------|
|   | 16   | Estações Ecológicas                         | 115.399,64             | Pública   |                       |
|   | 26   | Parques                                     | 735.682,28             | Pública   |                       |
| Unidades de Conservação de Uso Sustentável          | Qtde | Categoria                                   | Área Total Aprox. (ha) | Posse   | Domínio               |
|   | 30   | Áreas de Proteção Ambiental                 | 3.616.217,14           | pública ou particular   |                       |
|   | 1    | Florestas                                   | 2.230,53               | Público   |                       |
|   | 2    | Reservas Extrativistas                      | 2.790,46               | pública ou concedida às populações extrativistas tradicionais | público               |
|   | 5    | Reservas de Desenvolvimento Sustentável     | 12.665,06              | populações tradicionais                                       | pública ou particular |
|   | 3    | Area de Relevante Interesse Ecológico       | 18.590,21              | pública ou particular   |                       |
|   | 11   | Reserva do Particular do Patrimônio Natural | 3.604,62               | Particular  |                       |
| Outras Categorias de Áreas Especialmente Protegidas | Qtde | Categoria                                   | Área Total Aprox. (ha) | Posse   | Domínio               |
|   | 1    | Reservas Estaduais                          | 48,40                  | Públicos  |                       |
|   | 2    | Parques Ecológicos                          | 458,00                 | Públicos  |                       |

2 Elaborada pelo Núcleo de Geoprocessamento e Cartografia da Fundação Florestal – Agosto de 2009



**Tabela 03. Relação das unidades de conservação sob gestão da Fundação Florestal já regularizadas**

| Unidades de proteção integral já regularizadas, domínio da Fazenda do Estado de São Paulo | Áreas de Domínio Público Governo do Estado de São Paulo |                            |           |                           |           |
|---|---|----------------------------|-----------|---------------------------|-----------|
|   | Área total da unidade (ha)                              | Origem em terras devolutas | %         | Origem em desapropriações | %         |
| Parque Estadual Carlos Botelho  | 37.644,36   | 29.041,00                  | 77        | 8.603,00                  | 23        |
| Estação Ecológica de Xitué  | 3.095,17  | 3.095,17                   | 100       | 0                         | -         |
| Estação Ecológica de Bananal  | 884,00  | 884,00                     | 100       | 0                         | -         |
| Estação Ecológica dos Chauás  | 2.699,60  | 2.699,60                   | 100       | 0                         | -         |
| Parque Estadual do Jaraguá  | 492,68  | 0                          | -         | 492,68                    | 100       |
| Parque Estadual do Juquery  | 1.955,51  | 0                          | -         | 1.955,51                  | 100       |
| Parque Estadual Campos do Jordão  | 8.385,89  | 0                          | -         | 8.385,89                  | 100       |
| P. E. Mananciais de Campos do Jordão  | 502,96  | 0                          | -         | 502,96                    | 100       |
| Parque Estadual Alberto Lofgren   | 174,00  | 0                          | -         | 174,00                    | 100       |
| Parque Estadual Ilha Anchieta   | 828,08  | 828,08                     | 100       | 0                         | -         |
| Parque Estadual Intervales  | 41.704,27   | 0                          | -         | 41.704,27                 | 100       |
| Parque Estadual da Cantareira   | 7.900,00  | 0                          | -         | 7.900,00                  | 100       |
| Parque Estadual de Porto Ferreira   | 611,00  | 0                          | -         | 611,00                    | 100       |
| Parque Estadual do Aguapeí  | 9.043,97  | 0                          | -         | 9.043,97                  | 100       |
| Parque Estadual Furnas do Bom Jesus   | 2.069,06  | 0                          | -         | 2.069,06                  | 100       |
| Parque Estadual Ilha do Cardoso   | 22.500,00   | 22.500,00                  | 100       | 0                         | -         |
| Parque Estadual Morro do Diabo  | 33.845,33   | 33.845,33                  | 100       | 0                         | -         |
| Reserva Biológica de Paranapiacaba  | 336,00  | 250,00                     | 75        | 86,00                     | 25        |
| Reserva Biológica de Mogi Guaçu   | 470,00  | 470,00                     | 100       | 0                         | -         |
| Reserva Estadual do Morro Grande  | 10.700,00   | 0                          | -         | 10.700,00                 | 100       |
| Unidades Públicas do interior   | 19.317,21   | 0                          | -         | 19.317,21                 | 100       |
| <b>TOTAIS</b>   | <b>205.159,09</b>                                       | <b>93.613,18</b>           | <b>46</b> | <b>111.545,55</b>         | <b>54</b> |

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

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

| Situação das unidades de proteção integral que demandam ações de regularização fundiária |                            |  |    |                            |   |                           |   |                          |           |
|--|----------------------------|--|----|----------------------------|---|---------------------------|---|--------------------------|-----------|
| Unidades de proteção integral sob conflitos de documentação imobiliária                  | Área total da unidade (ha) | Áreas de domínio público consolidado ou em fase adiantada de regularização |    |                            |   |                           |   | Área total a regularizar | %         |
|  |                            | Domínio público (ha)   | %  | Origem em terras devolutas | % | Origem em desapropriações | % |                          |           |
| Parque Estadual do Alto Ribeira - PETAR  | 35.772                     | 6.141  |    | 5.000                      |   | 1.141                     |   | 29.631                   | 80        |
| Parque Estadual de Ilhabela <sup>1</sup>   | 27.025                     | 0  |    | 0                          |   | 0                         |   | 27.025                   | 100       |
| Parque Estadual de Jacupiranga   | 150.000                    | 0  |    | 0                          |   | 0                         |   | 150.000                  | 100       |
| Parque Estadual da Serra do Mar <sup>2</sup>   | 315.390                    | 79.795   | 16 | 27.348                     |   | 52.447                    |   | 235.595                  | 67        |
| Estação Ecológica Jureia-Itatins   | 79.270                     | 16.865   | 21 | 8.036                      |   | 8.829                     |   | 62.405                   | 79        |
| Parque Estadual do Jurupará  | 26.250                     | 2.350  | 9  | 0                          |   | 2.350                     |   | 23.900                   | 91        |
| Parque Estadual Xixová-Japuí   | 901                        | 721  | 80 | 721                        |   | 0                         |   | 180                      | 20        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>634.608</b>             | <b>105.872</b>   |    | <b>41.105</b>              |   | <b>64.767</b>             |   | <b>528.736</b>           | <b>79</b> |

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

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

## 2. BREVE ANÁLISE FUNDIÁRIA

Por direito de conquista, a Coroa Portuguesa exercia poderes plenos sobre as terras descobertas e integradas ao seu domínio<sup>4</sup>. Sendo as terras brasileiras patrimônio da Coroa Portuguesa, esta podia concedê-las a quem as solicitasse, pois somente ela tinha poderes para transmiti-las a outras pessoas. Neste particular, a doação de terras era uma espécie de abdicação do poder real sobre a propriedade, cujo domínio e posse lhe pertenciam.

O *regime das sesmarias* – considerado retrocesso ao feudalismo - foi, então, estabelecido como política governamental de ocupação e povoamento do território brasileiro.

Entretanto, a doação de sesmarias sempre esteve condicionada ao cumprimento das exigências estabelecidas no título de concessão da regalia; descumpridas essas condições, era lícito à Coroa - como cláusula resolutiva - retomar a terra do sesmeiro caído em comisso.

O sesmeiro tinha por obrigações, dentre outras, aproveitar a terra em prazo determinado, a rigor, no máximo, de cinco anos, sob pena de perdê-la como “devoluta”<sup>5</sup>.

O *regime das sesmarias* perdeu por cerca de trezentos e cinquenta anos, findando com a edição da Resolução de 17 de julho de 1822. No entanto, deixou marcas, como a “devolução” da terra inaproveitada e daí, a noção de terra devoluta<sup>6</sup>.

Entre o fim do regime sesmarial, em 1822, e o advento da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que dispôs sobre as terras devolutas do Império, houve um lapso de vinte e oito anos, conhecido como o caótico *regime de posses*, caracterizado pelo apossamento generalizado de terras ainda não ocupadas, pois nesse interregno não se disciplinou juridicamente o processo de aquisição de terras no Brasil. O único título era o *corpus*, a presença física do possuidor ou seus descendentes<sup>7</sup>.

### 2.1. TERRAS DEVOLUTAS

A Lei nº 601/1850, em seu artigo 3º, definiu como devolutas as terras:

- + Que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.
- + Que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

4 Fundamentado na Bula *Inter Coetera*, do Papa Alexandre VI (1493); posteriormente, no Tratado de Tordesilhas (1494).

5 ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. *Direito Fundiário Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2008. p. 17.

6 ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. *Op. cit.*, p. 43.

7 CARVALHO, Váilton Loula de. *Formação do Direito Fundiário Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Iglu, 1999. p. 55.

- Que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
- Que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.

Percebe-se, todavia, que a Lei nº 601/1850 não adotou um conceito doutrinário acerca das terras devolutas, definindo-as por exclusão: são terras devolutas aquelas que não estiverem enquadradas nas hipóteses previstas no art. 3º da referida Lei.

Nos termos da Lei de Terras de 1850, as terras devolutas pertenciam ao Império, e não às Províncias; tal situação seria modificada apenas com a República, quando a Constituição de 1891 transferiu aos Estados-membros a maior parte das terras devolutas, sem, contudo, defini-las<sup>8</sup>.

Com a mudança, vários Estados passaram a legislar sobre a questão, objetivando, basicamente, definir os casos em que reconheciam ou deixavam de reconhecer o domínio privado<sup>9</sup>.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 dispõe que são bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei<sup>10</sup>, arrolando entre os bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União<sup>11</sup>. O princípio geral, pela interpretação do disposto na Carta Magna, é que todas as terras devolutas pertencem aos Estados onde se localizem, sendo as terras devolutas da União definidas por exceção, pois destinadas aos objetivos especificados no texto constitucional.

A jurisprudência consolidou o entendimento de que as terras devolutas são bens públicos, embora a tese contrária ainda encontre eco entre alguns doutrinadores, mesmo após a Constituição de 1988<sup>12</sup>.

Nesse sentido, merecem destaque, por seu didatismo, duas decisões que sintetizaram a questão:

O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Apelação nº 2.529 (Revista Forense, abril de 1946, p. 470):

*“TRANSMISSIBILIDADE DA PROPRIEDADE – ANTERIORIDADE – TERRAS DEVOLUTAS. No confronto da transmissão da propriedade, anterioridade é título. Mas esse princípio se aplica aos modos derivados de aquisição de domínio. Diverso é o caso de legitimação de terreno devoluto. Nenhum título supera o do Estado em antiguidade e a legitimação que este conceda é a primeira passagem do imóvel para o domínio particular”.*

8 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891): Art 64 - *Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.*

9 Em São Paulo, a primeira lei estadual sobre o assunto foi a Lei de Terras nº 323, de 1895, que dispunha sobre as terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre a legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular e outras providências

10 Art. 20, inc. II.

11 Art. 26, inc. IV.

12 ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. *Op. cit.*, p. 45.

E o voto do Ministro Aliomar Baleeiro, relator do Recurso Especial 49.158/GO, de 23/08/1966, da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, fundamento de outras decisões:

*“Num país em que pela posse histórica da Coroa Portuguesa, por força do ato de Cabral após o descobrimento, todas as terras foram originariamente do domínio público, quero crer que milita em favor do Estado, hoje sucessor daquela Coroa (Constituição de 1891, art. 64), a presunção juris tantum de ser o dono de qualquer solo. O particular é que deve provar pela cadeia de títulos sucessórios, ou por título hábil, o desmembramento da gleba, que a destacou do patrimônio público”. (RJ 51/42).*

Em suma, as terras que não foram passadas, de forma legítima, ao patrimônio privado, integravam o domínio da Coroa Portuguesa, sucedida, após a Independência, pelo Império. Com a República e a Constituição de 1891, até os nossos dias, o domínio sucedeu aos Estados.

Por conseguinte, os Estados não têm necessidade de demonstrarem título para provarem o domínio sobre as terras devolutas, já que o título é a própria posse histórica, como já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, prevalecendo a presunção de que a terra é pública, cabendo ao particular demonstrar a origem legítima do seu título.

Ademais, mesmo que as terras devolutas se encontrem ocupadas por particulares e ainda que haja título dominial registrado, a propriedade dessas terras pertence ao Estado, por constituírem bens públicos, portanto, imprescritíveis.

No entanto, o fato de terem sido arrecadadas e incorporadas ao patrimônio estadual, não significa que as terras devolutas estejam livres de qualquer ocupação. Pelo contrário, muitos Perímetros, mesmo com área total julgada devoluta, demarcada e incorporada, encontram-se ocupadas por inúmeros seguimentos da sociedade. Desde os moradores tradicionais da região, até os especuladores imobiliários que entendem serem estas “terras de ninguém”.

De qualquer forma, de longa data, as terras devolutas arrecadadas, quando necessárias à segurança das fronteiras e à proteção do meio ambiente, ficam reservadas pelo Poder Público que, analisando a necessidade e vocação destas, expede instrumento jurídico destinando as mesmas aos fins mais adequados.

Nesse sentido, no Estado de São Paulo, dispôs o Decreto-lei nº 14.916, de 06 de agosto de 1945, revogado pela Lei Estadual nº 12.392/2006, que fossem reservadas as áreas devolutas arrecadadas que apresentassem condições de vegetação significativa. A Constituição Federal de 1988, dispôs no § 5º do artigo 225, que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

Neste compasso também veio a dispor a Constituição Paulista:

*Artigo 203 - São indisponíveis as terras devolutas estaduais, apuradas em ações discriminatórias e arrecadadas pelo Poder Público, inseridas em unidades de preservação ou necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.*

Ao estabelecer que as UC's do Grupo de Proteção Integral devem ser de domínio público, o SNUC (Lei nº 9985/2000), assegurou possa o Poder Público exercer o poder de gestão sobre tais áreas, através de políticas públicas que garantam a proteção da biodiversidade que justificou a criação da unidade.

### 3. A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PAULISTAS

A criação dos Parques Estaduais no Estado de São Paulo teve início com a instituição do Parque Estadual de Campos do Jordão, em março de 1.941.

À época, já existiam alguns dispositivos legais que amparavam a instituição, pelo Poder Público, de áreas reservadas ou declaradas como necessárias à proteção do meio ambiente, a exemplo dos dispositivos constantes do Código Florestal de 1.934, e também do artigo 3º do então (vigente até 2006) Decreto-Lei nº 14.916, de 6 de agosto de 1945, que estabelecia fossem reservadas as áreas devolutas arrecadas que apresentassem condições de vegetação significativa.

Em 1962, a Lei Estadual nº 6.884, que dispõe sobre os parques e florestas estaduais, estabeleceu no artigo 1º que “Os parques estaduais são áreas de domínio público, destinadas à conservação e proteção de paisagens, de grutas, da flora e da fauna” (grifamos).

O artigo 5º e parágrafo único do novo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), revogado expressamente pelo SNUC, deixava expresso que:

*“Artigo 5º - O Poder Público criará:*

*Parque Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar os atributos*

*.....*

*...*

*Parágrafo único – Ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade, é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma deste artigo.”*

A partir do início da década de 1980, outras normas vieram para consolidar a criação e a proteção destes espaços territoriais na forma de UC's, a exemplo da Lei Federal nº 6.938/1.981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente; da Lei nº 7.347/1.985, que regulamentou a Ação Civil Pública para reparação de danos ambientais causados às áreas protegidas; e outras que, mesmo não fazendo referência expressa ao domínio e posse da terra pelo Poder Público, nos casos dos Parques e também das Estações Ecológicas, estabeleciam regras de proteção restringindo a utilização dos recursos naturais protegidos por essas UC's, consolidando, assim, a necessidade de que as terras protegidas estivessem na posse e domínio da Administração Pública.

Evidentemente, os mecanismos de proteção dos ecossistemas naturais relevantes, ou dos remanescentes significativos destes, poderão incidir (e muitas vezes incidem), sobre áreas de domínio particular. Mas, ainda assim, tal contexto não exime os dirigentes públicos de criar instrumentos legais de proteção às mesmas. Nestes casos, o instrumento de criação deverá indicar as medidas necessárias à regularização das terras que compõem o território declarado sob proteção ambiental.

Algumas normas de proteção e gestão das UC's precisam ser destacadas, tais como:

- Decreto Estadual nº 25.341/1.986, que aprovou o Regulamento dos Parques Estaduais Paulista que, seguindo o modelo do Regulamento dos Parques Nacionais, foi um marco na gestão dos Parques Estaduais. Vale ressaltar que seu artigo 4º estabeleceu *“Os Parques Estaduais, compreendendo terras, valores e benfeitorias, serão administrados pelo Instituto Florestal – IF”*. Com a criação do SIEFLOR – Sistema Estadual de Florestas, pelo Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, complementado pela Resolução SMA 16, de 2-4-2007, a responsabilidade pela administração dos Parques Estaduais

passou do Instituto Florestal para a Fundação Florestal.

- Outras normas, nas últimas duas décadas, vieram consolidando e aperfeiçoando a gestão dessas UCs, com destaque aqui para o Tombamento da Serra do Mar e de Paranapiacaba (1985); a Lei da Ação Civil Pública por danos ao Meio Ambiente (Lei Federal nº 7347/1985); a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1.998), e a Resolução CONAMA 13/90.
- Também os Tratados e Convenções Internacionais, e as Declarações da UNESCO, conferindo as áreas protegidas o status de Reserva da Biosfera e do Patrimônio Mundial, firmaram a responsabilidade compartilhada entre vários organismos.

Com o advento do SNUC, o artigo 60 deste diploma legal revogou expressamente os dispositivos do Código Florestal, acima citados. Mas, em contrapartida, estabeleceu em seu artigo 11, § 1º que “o Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei” (grifamos).

Por outro lado, muitas das ações discriminatórias para a arrecadação de terras devolutas foram interpostas pelo Estado junto ao Poder Judiciário, na década de 1.930, especialmente na região do Vale do Ribeira. Ocorre que muitas dessas ações só agora estão sendo encerradas, por vários fatores, dos quais se destacam:

- a escolha de áreas com grande extensão na definição dos Perímetros;
- a precariedade então existente quanto aos instrumentos e equipamentos de campo para aferição da situação cartográfica; e
- os altos custos para a tramitação dos processos (citações pessoais em locais longínquos, Editais, Perícias, etc.).

As ações discriminatórias, ao extremar as terras devolutas das particulares, com a incorporação das devolutas arrecadadas ao Patrimônio da Fazenda Pública, vêm definindo a situação dominial nas terras abrangidas pela legislação ambiental e desonerando o Erário quanto às aquisições necessárias a regularização fundiária do território protegido.

Em São Paulo, via de regra, os Parques Estaduais eram criados em áreas públicas que:

- foram reservadas após a arrecadação das terras como devolutas;
- quando a área era desapropriada para a finalidade de preservar a flora e a fauna
- para os projetos de reflorestamento, até início da década de 1960.

Com a degradação acelerada dos ecossistemas (especialmente de Mata Atlântica), fez-se necessário uma postura mais enérgica do Poder Público Estadual no sentido de estabelecer espaços protegidos em vastas áreas contínuas indicadas em levantamentos técnicos, sob pena de deixar em risco significativas parcelas da biodiversidade local e regional.

A partir da segunda metade do século passado, houve então a criação de inúmeras UC's no Estado de São Paulo.

Em razão da importância e a urgente necessidade de proteger os remanescentes da Mata Atlântica presentes no Estado, especialmente na região de ocorrência do contínuo deste bioma que segue pelo Estado do Paraná, a delimitação dos polígonos dessas unidades passaram a abranger as referidas Reservas e partes de terras particulares. No ato normativo de criação da UC havia um artigo que estabelecia que, havendo terras identificadas como particulares na área abrangida pela Unidade, ficavam estas declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação.

## 4. AS DESAPROPRIAÇÕES

Desapropriação é a “cessão ao domínio público, compulsória e mediante justa indenização, de propriedade pertencente a um particular”<sup>13</sup>.

De acordo com a doutrina de HELY LOPES MEIRELLES, “desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo a exceção constitucional de pagamentos em títulos especiais da dívida pública para o caso de propriedade rural considerada latifúndio improdutivo localizado em zona prioritária (Constituição da República, arts. 153, § 22, e 161, §§ 2º e 3º)”<sup>14</sup>.

É, portanto, ato discricionário, decorrência do poder eminente que o Poder Público exerce sobre todos os bens existentes no território de sua soberania e competência.

O fundamento constitucional da desapropriação encontra-se no art. 5º, inc. XXIV, da Carta Magna, que também trata do assunto nos arts. 182 a 184 e 185. Os requisitos são a *necessidade* ou *utilidade pública* e o *interesse social*.

13 Dicionário HOUAISS – Rubrica: Termo jurídico.

14 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 608 e 609.

O Decreto-lei nº 3.365/1941, que trata da desapropriação por utilidade pública, e a Lei nº 4.132/1962, que cuida da desapropriação por interesse social, são os diplomas legais que regem os procedimentos para a desapropriação, com a aplicação subsidiária das normas gerais do Código de Processo Civil.

A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado: o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente. O direito à indenização é de natureza pública, já que constitucionalmente embasado; a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro, podendo ser em títulos da dívida pública, nas hipóteses previstas expressamente nos arts. 182, § 4º, III, e 184 da Carta Magna.

Neste sentido, é importante ressaltar, ainda, a disposição do artigo 45 do SNUC, que exclui das indenizações referentes à regularização fundiária das UC's:

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

#### 4.1. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA

A desapropriação direta nada mais é que a alienação compulsória de determinado bem imóvel ao Poder Público, tendo em vista a *necessidade* ou *utilidade pública* e o *interesse social*.

Como já mencionado, quando se tratar de necessidade ou utilidade pública, será regida pelo Decreto-lei nº 3.365/1941, e quando for o caso de interesse social, pela Lei nº 4.132/1962.

O proprietário expropriado deve fazer a prova de seu domínio, nos termos do art. 34 do Decreto-lei nº 3.365/1941, cabendo ao Estado a análise cuidadosa e minuciosa do título de domínio apresentado. A indenização é devida apenas ao titular do domínio de *propriedade imobiliária juridicamente constituída*, ou seja, aquela descrita e caracterizada em uma *matrícula* do registro público imobiliário do local da situação do imóvel, em conformidade com as disposições da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos.

As terras desapropriadas para tal fim não podem ser destinadas à outra finalidade. No processo expropriatório a discussão versa, essencialmente, sobre os valores (terra, benfeitorias, etc).

## 4.2. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA

A chamada desapropriação indireta, por outro lado, é construção pretoriana que pressupõe o apossamento administrativo do bem imóvel sem processo expropriatório.

Considerando que a declaração de utilidade pública está vinculada ao prazo de 05 (cinco) anos para que o Poder Público efetive as providências expropriatórias e que em muitos casos isto não ocorreu (por várias razões, sendo a não destinação de recursos oficiais a preponderante, à época da instituição dessas unidades), os proprietários de terras no interior das UC's tomaram a iniciativa de acionar judicialmente a Fazenda Pública, através das tão faladas "desapropriações indiretas".

Este contexto demandou um grande volume de ações contra a Fazenda Estadual, gerando para a Procuradoria Geral do Estado, a qual é responsável pela defesa do Erário Público, uma demanda enorme de trabalho para contrapor os argumentos dos proprietários que, dentre outros, alegavam estarem "desapossados" de seus imóveis por força da instituição destes espaços declarados protegidos pelo Governo do Estado. Mas tal argumento, a partir do final da última década do século passado, não tem sido acatado pela maioria dos julgadores do Poder Judiciário que, analisando os argumentos apresentados pela defesa do Estado, de que as ações de fiscalização nas áreas protegidas configuram apenas limitações administrativas, têm decidido pelo não reconhecimento do referido apossamento.

Cumpra esclarecer que o apossamento administrativo não caracteriza o crime de esbulho possessório (art. 161, inc. II do Código Penal); é ato que obriga o Estado a indenizar o proprietário e não à restituir o bem objeto do apossamento, o que resulta no ajuizamento de ações de desapropriação indireta.

Porém, para que tais ações possam prosperar, deve o proprietário (que, evidentemente, deve provar que é *proprietário*), comprovar objetivamente três condições:

- A existência do apossamento administrativo pelo Estado;
- O nexo de causalidade entre o ato jurídico que limita ou impede o aproveitamento da propriedade;
- Os danos decorrentes dessa limitação ou impedimento do aproveitamento da propriedade.

Do contrário, não cabe qualquer indenização por parte do Estado. Não é por outro motivo que nossa Jurisprudência tem firmado posição no sentido da inexistência de apossamento administrativo – e, conseqüentemente, do direito à indenização – nas hipóteses em que não se verificam essas três condições:

**ADMINISTRATIVO – CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL XIXOVÁ-JAPUÍ – DECRETO ESTADUAL 37.536/93 – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – REQUISITOS – NÃO-CONFIGURAÇÃO.**

1. Na seara do Direito Constitucional não há mais lugar para falar-se em direito absoluto, já que, segundo o princípio da razoabilidade, os direitos previstos na Carta Magna encontram seu fundamento e limite no próprio texto constitucional.
2. Antes da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente.
3. Para se falar em desapropriação indireta impõe-se que sejam preenchidos os seguintes requisitos: que o bem tenha sido incorporado ao patrimônio do Poder Público e que a situação fática seja irreversível.
4. Caso dos autos, em que não restou constatado que as apontadas restrições estatais implicaram no esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade da recorrente, tampouco que o Poder Público revelou qualquer intenção de incorporar ao seu patrimônio o imóvel de propriedade da embargante.
5. Eventual limitação administrativa mais extensa do que as já existentes quando da edição do Dec. Estadual 37.536/93 deve ser comprovada pela autora por meio de ação própria.
6. Embargos de divergência não providos.

(Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 628.588 – SP - Relatora: Ministra Eliana Calmon - Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça – Data j. 10/12/2008).

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE SERRA DO MAR. INDENIZAÇÃO. INOCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA AÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZOS. PROPRIEDADE VINCULADA À FUNÇÃO SOCIAL. MATA ATLÂNTICA. PRESERVAÇÃO.**

1. Recurso especial contra v. Acórdão que apreciou Ação de Indenização por Desapropriação Indireta contra o Estado de São Paulo, referente a imóvel localizado no Parque Serra do Mar.
2. Do exame dos autos, verifica-se que estão comprovados os seguintes aspectos: a) o Estado de São Paulo, em nenhum momento, apossou-se dos imóveis dos recorridos; b) as certidões imobiliárias não identificam, com

clareza, os imóveis objeto da indenização, pois há descrições nas referidas certidões que excluem parcelas de imóveis, fazendo-se menção a outra transcrição, conforme documento acostado; c) há dificuldades para se identificar se os imóveis mencionados na inicial se constituem num imóvel contíguo ou não.

3. A presente ação não pode ser enquadrada como uma expropriatória indireta, visto que não estão presentes os pressupostos que orientam tal espécie de ação. Inexiste apossamento administrativo por parte do Estado, nem este praticou, com relação à propriedade discutida, qualquer esbulho ou ilícito que causasse prejuízo aos autores. Em nenhum momento os autores provaram haver apossamento, esbulho ou qualquer outro ilícito por parte do Estado ou seus pressupostos com relação à propriedade. O imóvel sempre permaneceu no mesmo estado, ou seja, intocado, quer pelos autores, seus antecessores, ou mesmo pelo poder público, quer por força da legislação federal quer em face da legislação municipal que orienta o uso e ocupação do solo local.

4. Nenhuma indenização é devida, pelo fato de nenhum prejuízo terem sofrido os recorridos. O uso da propriedade está vinculada a sua função social. Esta tornou-se presente com a necessidade de preservar-se, para o bem da humanidade, os recursos naturais da Mata Atlântica. Não exploravam qualquer atividade comercial ou industrial no imóvel, dele não obtendo renda de qualquer limite. Não há de se chancelar indenização no valor de mais de 4,5 milhões de reais, fixada em 1995, acrescido de juros de mora, juros compensatórios, correção monetária e honorários, para cobrir alegadas limitações administrativas em 112 ha. de terra sem qualquer exploração econômica.

5. Recurso provido.

(Recurso Especial nº 468.405 – SP - Relator: Ministro José Delgado - Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça. Data j. 20/11/2003).

Desta forma, a criação das UC's no Estado de São Paulo, ensejou a propositura de diversas ações de desapropriação, conforme pode ser observado na tabela 05.

As áreas de domínio público de outras esferas de governo, quando inseridas em áreas protegidas, também podem ser regularizadas através de vários instrumentos legais, quais sejam: doação, cessão administrativa, permuta, ou outro.

As dificuldades políticas, financeiras e administrativas podem retardar os procedimentos de regularização fundiária das terras protegidas. A consciência da responsabilidade compartilhada entre os órgãos públicos que compõem um sistema integrado de proteção da biodiversidade pode facilitar o processo, viabilizando o desenvolvimento dos vários programas de gestão e manejo, e a efetiva implantação destas UC's.

**Tabela 05. Distribuição das ações ambientais imobiliárias no Estado de São Paulo (AZEVEDO, 2002, p. 26).**

| <b>Tipo de Unidade de Conservação</b>            | <b>Número de Processos</b> |
|--|----------------------------|
| Parque Estadual da Serra do Mar                  | 378                        |
| Estação Ecológica Juréia-Itatins                 | 199                        |
| Parque Estadual de Jacupiranga                   | 95                         |
| Parque Estadual de Ilhabela                      | 129                        |
| Outros Parques e Estações Ecológicas             | 59                         |
| <b><i>Subtotal em áreas mais restritivas</i></b> | <b>860</b>                 |
| Áreas de Proteção de Mananciais RMSP             | 132                        |
| Tombamento e Áreas de Proteção Ambiental         | 83                         |
| Unidades de proteção diversas                    | 94                         |
| <b><i>Subtotal em áreas passíveis de uso</i></b> | <b>309</b>                 |
| <b><i>TOTAL GERAL</i></b>                        | <b>1.169</b>               |

reconhecimento de limites de próprios estaduais com particulares, sendo esta uma responsabilidade da Procuradoria Geral do Estado.

Quando se fala em regularização fundiária das áreas de proteção integral, faz-se necessária também uma análise das terras limítrofes e circundantes a UC, pois estas têm influência, muitas vezes direta, sobre a área protegida. Por ser zona de amortecimento, ou de entorno, sua ocupação não pode ocorrer de forma desordenada. Mas a restrição severa pode ensejar requerimentos dos ocupantes e proprietários na busca de indenização pelo Poder Público.

A interação sócio-ambiental da UC com seu entorno é de fundamental importância para efetiva gestão da mesma. O SNUC estabelece um modelo de gestão participativa, estimulando o Poder Público a abrir espaços às comunidades e autoridades locais.

Outra questão que se apresenta com frequência é a do detentor de áreas no interior da UC, com ou sem título, que solicita uma declaração do órgão gestor sobre a localização de sua gleba. Há cerca de 25-30 anos atrás, essas declarações eram expedidas sem ressalva quanto à impossibilidade de reconhecimento, pelo Órgão Gestor, de eventuais direitos de posse ou propriedade do requerente sobre a área apresentada. Posteriormente, o Instituto Florestal, através de Portarias (1994 e 1999), passou a disciplinar as condições para o requerimento do interessado e também para a expedição da declaração. Atualmente a Fundação Florestal está revisando o assunto para regulamentar a expedição dessas declarações. Vale lembrar que o órgão gestor não possui a atribuição para

## 5. UMA NOVA PROPOSTA INSTITUCIONAL

Devido ao processo histórico de implantação das UC's estaduais em São Paulo, o Instituto Florestal contava em sua estrutura com uma Assessoria de Estudos Patrimoniais – AEP, que apoiava a gestão nos assuntos fundiários, imobiliários e jurídicos.

Com o recebimento da atribuição de gestão das UC's estaduais em 2006, foi criado na estrutura da Fundação Florestal, em setembro de 2007, o Núcleo de Regularização Fundiária - NRF.

A princípio, as atividades do NRF concentraram-se em consolidar e sistematizar as informações existentes.

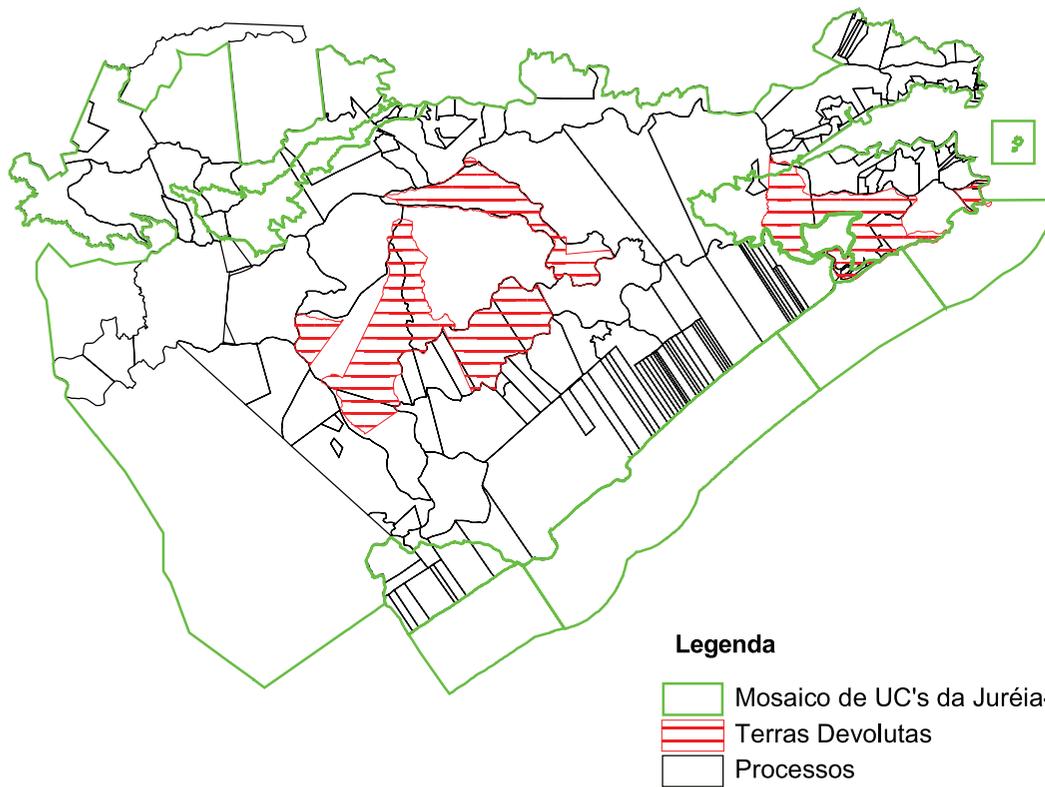
Com a análise de todos os elementos e documentos existentes, foi constatado que faltavam informações importantes e atualizadas sobre determinadas UC's, que seriam condição essencial para subsidiar a adoção de medidas no sentido de estabelecer Programas de Regularização Fundiária eficientes e adequados.

Foram priorizadas as UC's com grandes necessidades de regularização fundiária e com trabalhos já iniciados e recursos destinados, a saber:

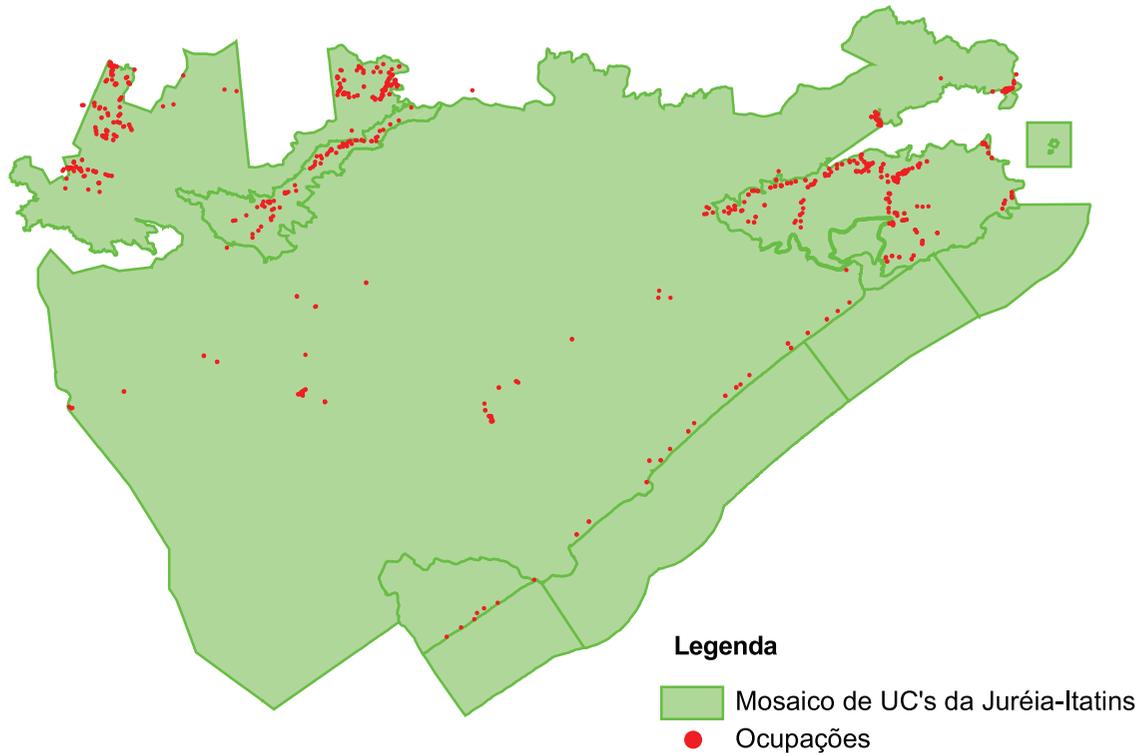
**Tabela 06. UC's com atividades de regularização fundiária previstas ou iniciadas**

| UC                                  | ATIVIDADE  | ANDAMENTO  |
|-------------------------------------|--|--|
| Parque Estadual da Serra do Mar     | Cadastro de Ocupantes e de Ações de Desapropriação Indireta                            | Início do contrato em 2006, com previsão de término para dezembro de 2009. |
| Estação Ecológica da Juréia-Itatins | Atualização do Cadastro de Ocupantes e Levantamento das Ações de Desapropriação Direta | Início do contrato em 2008, com previsão de término para setembro de 2009. |
| Parque Estadual do Jurupará         | Cadastro de Ocupantes  | Contratado em 2009 e finalizado.   |
| Mosaico de UC's do Jacupiranga      | Cadastro de Ocupantes apenas das áreas inseridas no Mosaico                            | Em fase de contratação.  |

Exemplos de produtos dos levantamentos fundiários:



Malha fundiária do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins (atual Estação Ecológica da Juréia-Itatins, em decorrência da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.336/0 – TJSP)



Levantamento de Ocupações do Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins (atual Estação Ecológica da Juréia-Itatins, em decorrência da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 153.336/0 – TJSP)

Para otimizar os procedimentos de regularização fundiária das UC's estaduais, as atividades do NRF foram divididas em 03 linhas de ação:

## LINHA DE AÇÃO 1 – Apoio Jurídico e Fundiário à gestão

Esta linha de ação está vinculada às atividades de rotina do NRF e da gestão das UC's, que podem ser exemplificadas pelas seguintes demandas:

- Instrução e manifestação em processos administrativos;
- Elaboração de respostas de demandas do Ministério Público, Poder Judiciário e Procuradoria Geral do Estado;
- Recebimento de demandas da PGE e encaminhamentos junto aos gestores das UC's (cumprimento de decisões judiciais de desocupação, congelamento, demolição, imissões na posse, dentre outros);
- Apoio às Diretorias Adjuntas, respectivas Gerências e gestores na solução de conflitos fundiários (ocupações, sobreposições com Terras Indígenas e Territórios Quilombolas) e nos processos de redefinição de limites de UC's.

Fotos da Imissão na Posse na Fazenda Rio Branco – Estação Ecológica da Juréia-Itatins:



Demolição das edificações que não serão utilizadas para a gestão da UC

Foto: Ana Carolina de Campos  
Honora

Retirada e recuperação das áreas com espécies exóticas (bananal)

Foto: Ana Carolina de Campos  
Honora



Implantação de núcleo de fiscalização na antiga sede da Fazenda

Foto: Ana Carolina de Campos  
Honora





## LINHA DE AÇÃO 2 – Apoio Jurídico e Fundiário à elaboração dos Planos de Manejo

Esta linha de ação está vinculada às atividades de elaboração do capítulo de Caracterização Fundiária (síntese do levantamento fundiário) e do respectivo Programa de Regularização Fundiária que compõem os Planos de Manejo das UC's estaduais, consistindo, basicamente, em:

- ♦ Sistematizar e consolidar as informações existentes sobre a situação fundiária da UC;
- ♦ Providenciar levantamentos complementares, quando necessário, bem como sistematizar os resultados destes;
- ♦ Definir, em conjunto com os demais Programas de Gestão (proteção, uso público, dentre outros), as prioridades para regularização fundiária;
- ♦ De acordo com as prioridades, estabelecer as diretrizes e linhas de ação para elaboração do respectivo Programa de Regularização Fundiária.

Cumprimento de Liminares de Congelamento na Vila Barra do Una- Estação Ecológica da Juréia-Itatins

Fotos: Osmar Gomes de Pontes

Neste sentido, e sob a supervisão do NRE, foram elaborados os Programas Fundiários dos Planos de Manejo do Parque Estadual da Cantareira e Parque Estadual Alberto Loeffgren, já finalizados; do Parque Estadual do Jurupará, em finalização; e do Parque Estadual Xixová-Japuí e Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira – PETAR, em elaboração.

## LINHA DE AÇÃO 3 – Compensação Ambiental

Esta linha de ação está vinculada à solicitação de recursos a Câmara de Compensação Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente e atividades necessárias para a execução dos mesmos, a saber:

- Elaborar Planos de Trabalho para solicitar recursos à Câmara de Compensação Ambiental;
- Elaborar Termos de Referência para contratação de serviços;
- Solicitação de orçamentos e acompanhamento dos processos de contratação;
- Acompanhar a execução dos recursos;
- Prestar contas dos recursos utilizados.

Uma definição institucional importante refere-se ao fato de priorizar a destinação de recursos de compensação ambiental (artigo 36 do SNUC) para a elaboração dos Planos de Manejo das UC's.

Desta forma, foi definido que o Plano de Manejo de cada UC será composto por um capítulo de Caracterização Fundiária (síntese do levantamento fundiário) e pelo respectivo Programa de Regularização Fundiária.

Esta definição é muito importante para delinear um Programa de Regularização Fundiária discutido em conjunto com os demais Programas de Gestão.

## 6. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL – UMA GRANDE ALIADA

A possibilidade de destinação de recursos de compensação ambiental para regularização fundiária de UC's certamente é um importante instrumento para consolidar a gestão destas áreas (artigo 36 do SNUC).

Os recursos de compensação ambiental, destinados para regularização fundiária de UC's do Estado de São Paulo, são utilizados para:

- Levantamento fundiário (elaboração de cadastros de ocupantes, levantamentos de ações de desapropriação e atualização dos andamentos, dentre outros);
- Análise dominial de propriedades;
- Avaliação de propriedades e benfeitorias;
- Aquisição de propriedades e benfeitorias;
- Demarcação, sinalização e georreferenciamento;
- Assistência técnica em ações judiciais.

Também existe a previsão de destinação destes recursos para elaboração e execução de Projetos de Reassentamento de Populações residentes nas UC's.

## 7. COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL

O Código Florestal prevê, em seu artigo 44, inciso III, a possibilidade de compensação de Reserva Legal, a saber:

*“Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:*

*III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.*

O § 6º do referido artigo dispõe que:

*§ 6º. O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo.”*

Na esfera estadual, a possibilidade de compensação de Reserva Legal em imóveis inseridos no interior de UC's pendentes de regularização fundiária está regulamentada no artigo 8º do Decreto Estadual nº 53.939, de 06 de janeiro de 2009:

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

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

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

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

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

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

Uma análise preliminar já constatou que tal instrumento dificilmente será utilizado no Estado de São Paulo.

Isto porque a maioria das propriedades rurais que não possuem Reserva Legal averbada se encontra no interior do Estado, ou seja, estão localizadas na Bacia do Paraná. E grande parte das UC's de domínio público, pendentes de regularização fundiária, está localizada na Bacia do Atlântico Sudeste, conforme pode ser observado no mapa abaixo:

Mapa 02. UC's e Bacias do Paraná e Atlântico Sudeste



## 8. A PARCERIA COM A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Simultaneamente à criação do NRF na estrutura da Fundação Florestal, foi criada, na Procuradoria Geral do Estado, a Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente - CDMA.

A CDMA tem por objetivo “estabelecer contato mais estreito com o Ministério Público e demais esferas que interagem nas questões de meio ambiente, de modo a superar dificuldades pontuais, evitando, na medida do possível, discussões judiciais, bem como prestar apoio mais próximo aos órgãos encarregados de fiscalizar; licenciar as atividades, **primordialmente nas áreas especialmente protegidas**; além de fomentar o intercâmbio de informações e experiências entre as várias unidades da Procuradoria, visando uma atuação mais harmônica e eficaz no campo da defesa do meio ambiente” [grifo nosso]<sup>15</sup>.

Em dezembro de 2008 foi assinado Convênio entre a Fundação Florestal e a Procuradoria Geral do Estado objetivando a conjugação de esforços e a cooperação técnica para a otimização dos procedimentos relativos à regularização fundiária nas UC's no Estado de São Paulo.

Tendo em vista que a Fundação Florestal administra áreas que são patrimônio do Estado de São Paulo (as propriedades inseridas nas UC's são patrimônio do Estado de São Paulo, e não da Fundação Florestal, com exceção das propriedades que compõem o território do Parque Estadual Intervales), gerando uma grande interface de atuação da PGE neste processo de regularização fundiária, a assinatura do convênio foi essencial para o estabelecimento de procedimentos e diretrizes entre as duas instituições, no sentido de que as atividades se tornem complementares, e não conflitantes.

Nas Procuradorias Regionais de Santos e de Taubaté – que abrangem a maior parte de Municípios do Estado de São Paulo que possuem UC's em seus territórios – existem Procuradores designados para atuar apenas no contencioso imobiliário, o que demonstra a seriedade e importância com as quais o assunto vem sendo tratado pela PGE.

Também foram realizados Encontros dos Procuradores que atuam em UC's sob gestão da Fundação Florestal, a saber:

15 Entrevista concedida pelo Coordenador de Defesa do Meio Ambiente, Dr. Jaques Lamac, ao Portal do Governo do Estado de São Paulo. Fonte: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=87200>

- Parque Estadual da Ilha do Cardoso;
- Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Cunha;
- Estação Ecológica da Juréia-Itatins;
- Parque Estadual Intervales.

A riqueza destes encontros supera os complexos debates jurídicos à medida que coloca os Procuradores em contato direto com as UC's, com a equipe da gestão e com os conflitos existentes, permitindo uma percepção *in loco* das questões amplamente discutidas em juízo.

## 9. RECATEGORIZAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A partir de 2004, projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo trouxeram propostas de alteração dos limites de UC's (PL Juréia-Itatins e PL Jacupiranga).

Em 2006, a Lei Estadual nº 12.406 instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, composto pelas seguintes UC's:

- Estação Ecológica da Juréia-Itatins;
- Parque Estadual do Itinguçu,
- Parque Estadual do Prelado;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Despraçado;
- Refúgio de Vida Silvestre Abrigo e Guararitama.

Foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) em face da referida Lei, cujo julgamento a declarou inconstitucional definindo, dentre outros aspectos, que as leis que propõem recategorização de UC's devem ser de iniciativa do Poder Executivo (ADIN nº 153.336-0 – TJSP).

Em fevereiro de 2008 foi sancionada a Lei Estadual nº 12.810, de iniciativa do Poder Executivo, que instituiu o Mosaico de UC's do Jacupiranga composto pelas seguintes unidades:

- Parque Estadual do Rio Turvo;
- Parque Estadual Caverna do Diabo;
- Parque Estadual do Lagamar de Cananéia;
- APA do Planalto do Turvo;
- APA de Cajati;
- APA do Rio Pardinho e Rio Vermelho;
- APA dos Quilombos do Médio Ribeira;
- RDS Barreiro/Anhemas;
- RDS dos Quilombos de Barra do Turvo;
- RDS dos Pinheirinhos;
- RDS de Lavras;
- RDS de Itapanhapima;
- RESEX da Ilha do Tumba;
- RESEX Taquari.

Diferentemente da Lei Estadual nº 12.406/2006, a Lei Estadual nº 12.810/2008 foi de iniciativa do Poder Executivo, razão pela qual não houve propositura de ADIN questionando a constitucionalidade do referido ato normativo.

Atualmente, a Secretaria do Meio Ambiente e a Fundação Florestal estão elaborando um novo projeto de lei para a criação de um Mosaico no território abrangido pela Estação Ecológica da Juréia-Itatins.

Também estão sendo estudadas áreas para inclusão e outras para redefinição de limites no Parque Estadual da Serra do Mar.

## 10. PRÓXIMOS PASSOS

Os levantamentos em andamento (Tabela 06) estão sendo finalizados e, atualmente, a Fundação Florestal e a PGE estão estabelecendo os procedimentos e metodologias para realização das avaliações, análises de documentação imobiliária e aquisição. Importante ressaltar que o grande volume de documentos que instruem os processos judiciais também subsidia a definição de procedimentos e metodologias.

Também estão sendo contratadas as primeiras avaliações de imóveis e definidas as áreas para realização de projetos-piloto de reassentamento de populações residentes nas UC's.

Definidas as metodologias e procedimentos, o NRF terá maior agilidade no atendimento das demandas e na execução dos recursos de compensação ambiental destinados para regularização fundiária.





# **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Charles Alessandro Mendes de Castro**

**Colaboradores**    **Airton Peixoto Fernandes**  
**Marina Freitas dos Santos**  
**Ricardo Alves Lage Cabral**  
**Vinício Vitor Rodrigues**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus familiares, todos os amigos da GEREF e do NCA, e demais colegas de trabalho do IEF.

Ao Dr. José Carlos Carvalho, Dr. Humberto Candeias Cavalcanti, e, principalmente, ao Professor Célio Murilo de Carvalho Valle, que apançou as idéias e os ideais de um advogado agrarista, transformando-o em um ambientalista prático.

Este capítulo, professor, é para o senhor, que diante de suas sábias palavras ensina mais que a Biologia, ensina a vida.

Homenagem a todos os bichos e plantas que, sem partido político ou voz, buscam apenas permanecer vivos nesta aldeia global chamada Gaia.

# INTRODUÇÃO

## I - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Com o advento da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, ficou regulamentado o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, IV e VII da Constituição Federal, dispondo o Estado Brasileiro de regras para a criação e implantação das Unidades de Conservação existentes no Território Nacional.

A presente lei classifica as Unidades de Conservação - UC estabelecendo o grau de utilidade de cada categoria, inclusive definindo quais são as que devem ser obrigatoriamente de domínio e posse públicos.

O SNUC, como é comumente denominado, sistematiza as unidades de conservação dispostas em todo o território nacional, atuando como regulador geral, obedecendo aos preceitos constitucionais de repartição de competência legislativa, concedendo a cada estado membro a faculdade de criar as suas próprias categorias de unidades de conservação, ou então adequar estas àquelas elencadas na norma supracitada.

O Estado de Minas Gerais, ao longo das últimas décadas, preocupado com a conservação dos biomas existentes no Estado, externou esta conduta com a publicação de vários decretos e leis criando unidades de conservação, sem, contudo, efetivar na sua totalidade a regularização fundiária de tais unidades.

Nota-se que este fenômeno de criação sem, contudo, efetivar a regularização, não é um problema só de Minas, mas de todos os estados membros da federação, inclusive do poder público federal.

A criação e implantação de unidades de conservação se fazem necessárias devido à grande perda de áreas com relevância ecológica ocorrida de forma acelerada nos últimos cinquenta anos, em razão do desenvolvimento de atividades como: agro-industriais, parcelamento do solo urbano, com conseqüente perda de áreas significativas, principalmente nas regiões sul e sudeste, onde grande parte da cobertura vegetal primitiva encontra-se quase toda devastada.

Dessa forma, a preservação da biodiversidade, sob a forma de Unidades de Conservação da natureza, visa garantir a perpetuação das espécies, a conservação de recursos naturais como a água para o abastecimento público, além de representar um cenário ideal para consciência ecológica e científica. Daí, a necessidade inconteste e urgente de promover a efetiva regularização fundiária, considerando que este instrumento é fundamental para a gestão das unidades, em especial dos Parques, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, que devem ser obrigatoriamente de posse e domínio públicos.

## 1.1 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL

Parques, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, são Unidades de Conservação de Proteção Integral, sendo admitido apenas o uso indireto para fins científicos, de recreação, educação e lazer. Destas, as três primeiras devem, por força da Lei, pertencer integralmente ao Patrimônio Público, e a responsabilidade pela administração e manejo de todas elas deve recair sobre órgãos governamentais.

## 1.2 – SITUAÇÃO FUNDIÁRIA ATUAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A maioria dos Parques e Estações Ecológicas no Brasil, apesar de já terem sido criados e em alguns casos até mesmo já possuírem infra-estrutura administrativa, ainda não se encontram com a situação fundiária resolvida, e suas áreas ainda não foram incorporadas ao patrimônio público, acarretando problemas institucionais, jurídicos, legais e criminais, tais como:

- Ocorrência de porções de terras com escrituras originais de grilagens cartorárias, cujo domínio poderia ser do Estado sem a necessidade de indenizações;
- Divergências quanto ao valor das indenizações pagas nas ações de desapropriação indireta, resultando em indenizações com valores irrealistas, inclusive indevidas quando em áreas de domínio público;
- Invasões de áreas no interior das UCs;
- Especulação monetária das terras;
- Ausência de bancos de dados sistematizados e integrados que permitam ações conjuntas entre os órgãos responsáveis pelas questões fundiárias (Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER/MG), Advocacia Geral do Estado (AGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério da Fazenda e outros);
- Populações residentes, que não possuem título de domínio, mas ocupam terras ao longo de várias gerações, gerando conflito social;

- Falta de georreferenciamento tanto das Unidades de Conservação quanto das áreas particulares nela inseridas, que deveriam ser de posse e domínio do Estado;
- Ausência de ações discriminatórias capazes de estabelecer as terras de domínio público e particulares, diminuindo o *quantum* a ser indenizado.

O caso concreto traz aos administradores públicos várias questões que implicam a necessidade de se estabelecer soluções conjuntas entre os órgãos diretamente ligados à Regularização Fundiária em UCs, tais como os Institutos Florestais Estaduais responsáveis pela gestão das UCs, Institutos de Terras Estaduais, INCRA, ICMBio, IBAMA, Ministério Público e Procuradorias Estaduais e Federais .

Na prática é interessante adotar alguma medida que envolva a questão social no processo de regularização fundiária, de forma que sejam elencados todos os lados envolvidos no fulcro da questão abordada, executando com maestria as questões correlatas: de um lado o meio ambiente social, capaz de assegurar ao ser humano condições de desenvolvimento de acordo com os direitos constitucionais difusos; e de outro, a preservação do meio ambiente natural, com a perpetuação de fauna e flora.

A Constituição Federal, juntamente com a Constituição Estadual, trouxeram amplamente em suas cláusulas pétreas, abordagens principiológicas atinentes à obrigação estatal na conjectura de se efetivar a proteção dos direitos, principalmente das classes menos favorecidas, o que destarte, asseguraria o reassentamento ou a indenização de famílias que estariam desenvolvendo atividades de subsistência dentro das UCs, possuindo direitos referentes à gleba inserida independente do direito de propriedade, para fins de desapropriação ou reassentamento. Nestes termos, podemos notar que a simples leitura dos artigos 1, 3, 4, 6, 225 da CF/88, já assegurariam estes direitos por se tratar de princípios.

No âmbito estadual, podemos notar a equivalência dos princípios acima dispostos, contendo inclusive implicações acerca da responsabilização do administrador público na não efetivação dos direitos constitucionais subjetivos, já constantes no preâmbulo da Carta Magna Estadual, bem como nos artigos 1, 2, 4, 10 e 18 da mesma.

São várias as questões envolvidas no caso concreto em Unidades de Conservação que necessitam um maior interesse por parte dos administradores públicos para não causar celeuma nos princípios constitucionais; são temas pertinentes e propícios para o debate, jurídico, ético e moral, sobre as ações a serem tomadas pelo Estado na efetivação dos direitos constitucionais, tanto em seu contexto social, quanto para o contexto ambiental.

À seguir, traçaremos alguns dos problemas concretos encontrados nos procedimentos de regularização fundiária:

- O primeiro ponto concreto é a **busca de mecanismos jurídicos mais céleres** que possibilitem a indenização pelo Estado, através do órgão competente, de áreas efetivamente ocupadas dentro de unidades de conservação estaduais, por famílias que utilizem terras presumivelmente devolutas ou não, como meio de subsistência, as chamadas **famílias tradicionais**, que, independente de título de domínio, possuem o efetivo uso, gozo e fruição do bem (direito possessório), necessitando dessa gleba como meio de subsistência.
- Encontrar **soluções para famílias que possuem áreas apenas com direito de herança, a qual se situa dentro de unidades de conservação que devam ser de posse e domínio público**, terras estas que foram passadas por seus antepassados, que em alguns casos até possuam registro no Cartório de Registro de Imóveis, mas que devido ao custo elevado não houve o processo de Inventário. É válido lembrar que, na prática, os casos encontrados demonstram que os herdeiros em sua maioria não vivem da terra, ficando apenas um ou dois remanescentes da família que ainda utilizam a propriedade como seu meio de subsistência, e que, se aplicarmos a letra fria da lei no ensejo do **depósito judicial em nome do espólio**, com o pedido de imissão de posse, **o dano social será demasiadamente grande**, pois, na medida em que a imissão só atingirá a família que realmente necessita da área para sobreviver, acarretando o deslocamento desta, sem que haja condições para fixação de nova moradia, além de impossibilitar que esta família habite outro local em melhores condições de uso.
- Ausência de **mecanismos que viabilizem a compra direta** de propriedades inseridas nas unidades de conservação estaduais, que já passaram pelo crivo do processo discriminatório administrativo, cuja documentação tenha se mostrado apta para aquisição, bem como, definição acerca dos recursos que possam ser utilizados para as indenizações (compensação ambiental, orçamento anual do Estado, etc.).
- Buscar mecanismos que **viabilizem a aplicação do dispositivo constitucional no que tange à justa e prévia indenização das áreas afetadas** pela criação das unidades de conservação, evitando demandas judiciais acerca do valor indenizatório, além de que a afetação de uma área por interesse social abrange a desapropriação não só de propriedade estrito senso, pois a terminologia é empregada também para direitos e benfeitorias, de forma pela qual o Estado deve se situar na abordagem do tema.
- **Possibilidade de indenização** de áreas registradas, que em virtude do novo processo de medição, mais preciso, (georreferenciamento) ocorra diferença entre a quantidade de terra descrita no Cartório

de Registro de Imóveis, e a efetivamente ocupada, desde que respeitadas as divisas e confrontações descritas no memorial descritivo da matrícula, somando-se a anuência dos vizinhos, obtendo o limite levantado como certo e eficaz, não trazendo *in casu*, prejuízos a terceiros, face a acréscimos que o proprietário poderia normalmente requerer pela via administrativa através da retificação de área no próprio Cartório de Registro de Imóveis, conforme art. 213 da Lei 6.015 de 1973, acrescentada pelas Leis 10.267/00 e 10.931/04.

- Fomentar **mecanismos que possibilitem a isenção das taxas cartoriais e impostos incidentes sobre certidões e transferências de imóveis** para os órgãos estatais envolvidos no âmbito da regularização fundiária, pois a isenção cartorial, se entendida como para órgãos da administração direta, só abarcaria as secretarias estaduais, ficando os entes públicos como o IEF (Instituto Estadual de Florestas), fora desta definição legal.
- Instrumentalizar mecanismos que viabilizem a aplicação dos preceitos legais contidos na Lei Federal 9.985/00, regulamentada pelo Decreto 4.340/02, alterado pelo Decreto 5.566/05, que viabilizem **o reassentamento de famílias tradicionais**.
- Carrear a possibilidade de desapropriação direta efetiva, com a confirmação da área dentro da UC, implementando a desburocratização do procedimento, nos casos em que o próprio particular concorde com a desapropriação, com a medição, com os procedimentos e o preço sugerido pela avaliação efetuada pelo setor específico ligado ao patrimônio imobiliário do Estado, adotando-se a pesquisa cartorial vintenária, de forma que, no corpo da **escritura, fique bem explícito a forma de aquisição através de desapropriação administrativa**, uma vez que esta é forma de aquisição originária, não acarretando nenhum ônus futuro ou passado acerca da gleba a ser adquirida em nome da autarquia, vez que esta possui imunidade no recolhimento dos impostos referentes ao imóvel rural.

Assim temos que o IEF, buscando resolver alguns destes conflitos, inicia através da presente peça, indicar aos demais órgãos correlatos os procedimentos que viabilizarão a regularização fundiária de forma mais célere e justa.

## 2 - HISTÓRICO DO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF, E SUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

o **Instituto Estadual de Florestas (IEF)** é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, com sua criação ocorrida em 5 de janeiro de 1962 pela Lei estadual 2.606, sendo atualmente regulamentado pelo Decreto Estadual 44.807, de 12/05/2008, cuja missão é assegurar o desenvolvimento sustentável, através da execução das políticas florestal e de proteção da biodiversidade.

O Instituto tem por finalidade executar a política florestal do Estado e principalmente promover a preservação e a conservação da fauna e da flora, conjugado com o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis e da pesca, bem como a realização de pesquisa em biomassa e biodiversidade.

Com a Lei Delegada nº 158, de 25 de janeiro de 2007, restou ao executivo a faculdade de alterar algumas secretarias e a estrutura básica de suas autarquias, dentre elas o IEF, que sofreu alterações à partir do Decreto 44.466 de 16 de fevereiro de 2007, sendo extinta a diretoria de Pesca e Biodiversidade e sendo criadas duas novas diretorias: uma de Biodiversidade (a qual se responsabilizou por pesquisas, fauna e pesca) e uma seguinte denominada Diretoria de Áreas Protegidas (responsável pela criação, regularização e gestão destas no Estado de Minas Gerais).

### 3 - CRIAÇÃO DA GERÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O APOIO DO NÚCLEO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Antes de entrarmos na criação de uma gerência específica no Estado de Minas para a regularização fundiária das áreas protegidas no Estado, deveremos destacar outra conquista pioneira do Estado com a instalação de um núcleo específico para tratar de assuntos referentes à compensação ambiental.

Após a regulamentação do SNUC através do Decreto Federal 4.340/02, alguns estados começaram a se mobilizar para a cobrança da compensação ambiental estipulada no art. 36 da Lei 9985/00, a qual dispunha que os empreendimentos, ao se instalarem, deveriam indenizar à sociedade todos os impactos não mitigáveis causados por suas atividades, e estes recursos dever-se-iam ser aplicados prioritariamente em regularização fundiária de unidades de conservação, além da elaboração de planos de manejo, aquisição de bens e equipamentos para UCs e criação de novas unidades.

No caso de Minas, o governo estadual celebrou, junto à Unesco, um convênio no intuito de promover a implementação da compensação ambiental no Estado, ficando a UNESCO responsável pela cessão de profissionais especialistas e o Estado sendo o garantidor de toda a infraestrutura necessária para a instalação da equipe, denominada de núcleo de compensação ambiental.

Com o sucesso do núcleo na elaboração de metodologia de cobrança e verificação da incidência de compensação ambiental nos processos de licenciamento, notou-se um grande afluxo financeiro no caixa do IEF com todos os valores vinculados à atividades específicas em unidades de conservação, com destaque para ações de regularização fundiária de UCs.

A partir deste ponto começa a cair por terra o mito de que os Estados não implementavam a regularização fundiária de suas UCs devido a falta de recursos, pois uma vez com valores em caixa o que se viu na prática eram outros inúmeros problemas que deixavam a falta de recurso como apenas um detalhe.

Nesta esteia destacamos vários problemas fundiários encontrados que impediam a realização célere da regularização fundiária caso fossem usados os meios até então existentes, que se resumiam à desapropriação pura e simples, ou com ações discriminatórias que em muitos casos apenas agravavam o problema de regularização ao passo que titulava a terra supostamente devoluta em nome do Estado, mas não retiravam os seus ocupantes.

Como se infere, o problema torna-se outro. Uma vez possuindo recursos, como a administração pública faria para possibilitar a aplicação destes em regularização fundiária, vez que os procedimentos até então utilizados não eram suficientes para resolver o imbróglio da regularização fundiária das unidades de conservação

A solução encontrada foi a estruturação de uma equipe inicialmente composta apenas de um consultor e um auxiliar administrativo, que com os resultados positivos encontrados insuflou o Estado a estruturar uma equipe de fato para enfrentar abertamente os desafios da regularização fundiária, sendo então criada a GEREF – Gerencia de Regularização Fundiária, ligada diretamente à Diretoria de Áreas Protegidas.

A grande mudança de paradigma nos procedimentos até então adotados pelo Estado foi introduzida pela filosofia de não mais criminalizar o proprietário rural afetado por unidade de conservação de proteção integral, até que sua condição fosse analisada com um viés voltado à justiça social conjugado com a preservação ambiental.

Fruto dessa nova filosofia a GEREF estabeleceu na sua gestão algumas propostas dentre as quais destacamos de início a mudança do conceito de regularização fundiária, antes resumida apenas na aquisição de uma gleba inserida na UC pura e simplesmente, contendo neste novo projeto as interfaces com a agrimensura, a biologia, a agronomia e o direito:

### **Regularização fundiária de UC um novo conceito:**

• A regularização fundiária, como instrumento de implantação de unidade de conservação, consiste não só, em delimitar o espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público, como área ambientalmente protegida, mas, também, promover a discriminação fundiária da unidade, identificando os posseiros e proprietários inseridos dentro dos seus limites, promovendo a readequação da utilização, quando não for a unidade de conservação de posse e domínios públicos, ou, quando assim determinar a lei, promover a desapropriação ou reassentamento das famílias de acordo com o grau de fixação e utilização destas.

## 4 - FONTES DE RECURSOS DISPONÍVEIS

Diante do novo conceito de regularização, houve para a atividade finalística de aquisição de terras um afluxo de receitas que ajudavam a formar um fundo estatal destinado em parte para a regularização fundiária, composto de **Reposição Florestal**, **Taxa Florestal**, Recursos Diretamente Arrecadados, Recursos Hídricos, sempre utilizando-se do saldo do exercício final de cada ano, uma vez que prioritariamente estes davam cobertura às despesas (custeio e investimentos) fixas e de campo da Autarquia.

### 4.1 – COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Os recursos para **regularização fundiária** constantes da Proposta Orçamentária Anual do IEF com a finalidade básica para a regularização fundiária são provenientes da Lei Federal nº 9.985/2000 – Receita de Compensação Ambiental, que no caso de Minas Gerais é gerido por um órgão colegiado ligado ao Conselho de Política Ambiental – COPAM, denominado de CPB – Câmara de Proteção da Biodiversidade, a qual aprova um plano operativo anual elaborado em conjunto pelo Núcleo de Compensação Ambiental e pela Gerência de Regularização Fundiária.

A compensação ambiental abarcada no SNUC se descreve como um instrumento de política pública que reflete o papel prioritário do Estado como agente propulsor da elevação do patamar de qualidade de vida das populações, na medida em que intervém junto aos agentes econômicos, para a incorporação dos custos sociais da degradação ambiental em seus custos globais.

A medida jurídica da compensação possui caráter indenizatório, petrificando os princípios do usuário pagador, da responsabilidade objetiva, da prevenção e da restauração natural, princípios estes ratificados em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal o qual julgou procedente a cobrança, alterando apenas a forma de sua valoração.

Basicamente a compensação ambiental pode ser utilizada para as seguintes proposições:

- ♦ Regularização fundiária e demarcação de terras;
- ♦ Elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

- Aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua zona de amortecimento;
- Desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- Desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

## 4.2 – PROJETO ESTRUTURADOR E RECEITA DO TESOURO

O estado de Minas Gerais adotou em sua estrutura um programa de gerenciamento de metas com resultados específicos dentro da filosofia do choque de gestão, visando aprimorar os gastos públicos, com objetivo de zerar o déficit do governo, com a reversão futura dos resultados em receita de investimentos.

Com a nova receita gerada pelo choque de gestão surge a necessidade de organização de gastos públicos visando o desenvolvimento do estado pautado em metas e resultados concretos, com acompanhamento de setores independentes refletindo o resultado do projeto diretamente no prêmio alcançado pelos servidores públicos responsáveis por cada área de atuação.

O projeto estruturador em si transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada, possuindo um efeito multiplicador, com uma capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas.

Com o planejamento das ações o governo mobiliza para a sua realização recursos públicos, do próprio do Tesouro ou indiretos através de parcerias com setores privados ou instituições financeiras supra-estatal.

Nesta esteia podemos considerar que o projeto estruturador se organiza como um projeto, com foco bem definido, com objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, que permitem um gerenciamento intensivo.

Diante de tal iniciativa de gestão a regularização fundiária tornou-se um destes pilares de governo, alcançando status de projeto estruturador, com uma meta usada de regularização de 30.000 ha (trinta mil hectares) por ano, à partir do ano de 2007, com meta final de 150.000,00 ha (cento e cinquenta mil hectares) até 2010.

Com a nova visão de Gestão, a GEREf com o apoio da diretoria Geral do IEF, através do Dr. Humberto Candeias Cavalcanti, juntamente com a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, chefiada pelo Dr. José Carlos Carvalho, pode contar com um aporte financeiro de recursos provenientes do próprio tesouro,

corroborando para o montante até então disponibilizado pela Compensação Ambiental.

Neste sentido a GEREF vem batendo todas as metas anuais, superando inclusive os 30.000 ha (trinta mil hectares) por ano, conforme meta imposta pelo Governo.

**Tabela O1. Relação das unidades de conservação sob gestão do IEF-MG**

| Áreas Naturais Protegidas   | Qtde       | Área Aprox.           |
|---|------------|-----------------------|
| <b>PROTEÇÃO INTEGRAL - grupo e categorias definidas pelo SNUC</b>               |            |                       |
| Estações Ecológicas   | 10         | 10836,98              |
| Parques Estaduais   | 33         | 413.038,3327          |
| <b>Total</b>  | <b>43</b>  | <b>423.875,3127</b>   |
| <b>USO SUSTENTÁVEL - grupo e categorias definidas pelo SNUC</b>                 |            |                       |
| APAs  | 15         | 1.833.818,7400        |
| MN  | 01         | 72,7389               |
| Florestas Estaduais   | 02         | 4.538,0000            |
| REVS  | 03         | 8.829,0746            |
| RDS   | 01         | 60.975,3100           |
| RPPNs*  | 102        | 47.357,6900           |
| <b>Total</b>  | <b>124</b> | <b>1.955.591,55</b>   |
| <b>OUTRAS Áreas Naturais Especialmente Protegidas - não definidas pelo SNUC</b> |            |                       |
| Reservas Biológicas   | 09         | 20.720,0000           |
| <b>Total</b>  | <b>09</b>  | <b>20.720,0000</b>    |
| <b>TOTAL GERAL IEF-MG</b>   | <b>176</b> | <b>2.400.186,8630</b> |

**Tabela 02. Relação das unidades de conservação sob gestão do IEF-MG**

| Unidades de Conservação de Proteção Integral        | Qtde  | Categoria                               | Área Total Aprox. (ha) | Posse                   | Domínio               |
|---|---|---|------------------------|-------------------------|-----------------------|
|   | 10  | Estações Ecológicas                     | 10.836,9800            | Públicos                |                       |
|   | 33  | Parques                                 | 413.038,3327           | Públicos                |                       |
| Unidades de Conservação de Uso Sustentável          | Qtde  | Categoria                               | Área Total Aprox. (ha) | Posse                   | Domínio               |
|   | 15  | Áreas de Proteção Ambiental             | 1.833.818,7400         | pública ou particular   |                       |
|   | 02  | Florestas                               | 4.538,0000             | Públicos                |                       |
|   | 01  | Reservas de Desenvolvimento Sustentável | 60.975,3100            | populações tradicionais | pública ou particular |
| 102   | Reserva do Particular do Patrimônio Natural | 47.357,6900                             | Particular             |                         |                       |
| Outras Categorias de Áreas Especialmente Protegidas | Qtde  | Categoria                               | Área Total Aprox. (ha) | Posse                   | Domínio               |
|   | 09  | Reservas Estaduais                      | 20.720,0000            | Públicos                |                       |

**Tabela 03. Relação das unidades de conservação sob gestão do IEF-MG em processo de regularização fundiária**

| Unidades de proteção integral em processo de regularização fundiária | Áreas de Domínio Público Governo do Estado de Minas Gerais |                           |        |
|--|--|---------------------------|--------|
|  | Área total da unidade (ha)                                 | Origem em desapropriações | %      |
| PE Campos Altos  | 782,6700   | 784,1500                  | 100,19 |
| PE Caminho dos Gerais  | 56.237,3700  | 27.638,2178               | 49,15  |
| PE Grão Mogol  | 33.324,7200  | 2.557,4578                | 7,67   |
| PE Itacolomi   | 7.543,0000   | 350,4367                  | 4,65   |
| PE Lagoa Cajueiro  | 20.728,0000  | 20.148,3009               | 97,20  |
| PE Lapa Grande   | 7.000,0000   | 6.148,5583                | 87,84  |
| PE Mata Seca   | 10.281,0000  | 10.425,6143               | 101,41 |
| PE Pau Furado  | 2.200,0000   | 1.007,7125                | 45,81  |
| PE Pico do Itambe  | 6.520,0000   | 5.291,8065                | 81,16  |
| PE Rio Corrente  | 5.065,0000   | 3.511,0861                | 69,32  |
| PE Serra Brigadeiro  | 14.984,0000  | 6.041,0798                | 40,32  |
| PE Serra Cabral  | 22.494,1728  | 693,2229                  | 3,08   |
| PE Serra Negra   | 13.654,0000  | 620,5487                  | 4,54   |
| PE Serra Papagaio  | 22.917,0000  | 1.972,6981                | 8,61   |
| PE Serra Rola Moça   | 3.941,0900   | 1.035,4288                | 26,27  |
| PE Serra Verde   | 105,2409   | 60,3588                   | 57,35  |
| PE Sumidouro   | 2.001,9375   | 1.503,3784                | 75,10  |
| PE Verde Grande  | 25.700,0000  | 9.915,4364                | 38,58  |
| EE Mata do Cedro   | 1.563,2587   | 423,8995                  | 27,12  |
| EE Tripui  | 337,0000   | 45,8520                   | 13,61  |
| <b>TOTAIS</b>  | <b>257.379,5000</b>  | <b>100.175,2000</b>       |        |

\* As desapropriações que possuem valores acima de 100% referem-se a imóveis desapropriados cujas áreas ultrapassam os limites das UCs.

### 4.3 – COMPENSAÇÃO FLORESTAL

Outra importante fonte de recursos utilizada na regularização fundiária é a compensação pela supressão de ambientes naturais *latu sensu*, tratando-se de uma medida de caráter mitigador visando a reposição dos estoques de florestas e outras formas de vegetação nativa em reparação ao uso do recurso natural, pela intervenção em áreas com cobertura vegetal, diferenciada em relação aos biomas afetados, além das áreas de preservação permanente cobertas ou não de vegetação.

Qualquer atividade que envolva a supressão de vegetação nativa (corte de árvores nativas, intervenção em áreas de preservação permanente e manejo da fauna silvestre) depende de autorização, seja qual for o tipo da vegetação (mata atlântica, floresta estacional, cerrado, floresta mista de araucária, campos naturais, e outras) em qualquer estágio de desenvolvimento (inicial, médio, avançado ou clímax).

Mesmo um simples bosqueamento (retirada da vegetação do sub-bosque da floresta) ou a exploração florestal sob regime de manejo sustentável, para retirada seletiva de exemplares comerciais (palmito, cipós, xaxim, espécies ornamentais, espécies medicinais, toras de madeira, etc) não podem ser realizados sem o amparo da APEF (Autorização para Exploração Florestal) do IEF.

Da mesma forma, aplica-se tal dispositivo para a intervenção em Área de Preservação Permanente – APP (que é a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei Federal n.º 4.771/65 (alterados pela Lei Federal n.º 7.803/89), coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas).

Assim é que, cumpre ao empreendedor, nos casos em que a atividade (aqui entendida como sendo passível de licenciamento ambiental, ou ao proprietário que execute intervenção em área de preservação permanente), compensar a **perda (ou prejuízo) causado pela supressão de vegetação**.

E, como forma de compensar o prejuízo causado pela supressão de determinada **área coberta com vegetação nativa, ou pela intervenção em áreas de preservação permanente ou, ainda, pelo corte de árvores nativas**, o IEF, através do Projeto Técnico de Reconstituição da Flora (PTRF), entre outros instrumentos, exige a **reposição florestal de área proporcional àquela utilizada, impactada ou degradada, preferencialmente no mesmo local da atividade, intervenção ou obra licenciada, respeitados os critérios da bacia hidrográfica afetada**.

Ocorre que em alguns casos a obrigação de fazer dada a sua impossibilidade é revertida em obrigação de dar, com a alternativa de indenização pecuniária através da compensação referente a Reposição Florestal, nos

moldes do art. 50, 52 da Lei Estadual 14.309/02 c/c 72 do Decreto 43.710/2004.

Um vez depositados, estes recursos arrecadados na conta a que se refere o parágrafo primeiro do art. 50 da Lei 14.309/02, são destinados a programas de recomposição florestal, de regeneração conduzida ou de plantio de espécies nativas ou exóticas, ou a programas oficiais de fomento florestal em projetos de fazendeiros florestais, e ainda para a **implantação de unidades de conservação, com a possibilidade de sua utilização em regularização fundiária.**

#### 4.4 - FHIDRO

O Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO, tem por objetivo dar suporte financeiro a programas e projetos que promovam a racionalização do uso e a melhoria dos recursos hídricos, quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos. Os projetos devem ser protocolados no Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM, acompanhados de toda a documentação exigida pela Resolução SEMAD 813. Os projetos são submetidos à comissão de análise do IGAM, ao Grupo Coordenador do FHIDRO e ao Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG, no caso de projetos Reembolsáveis e a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD em caso de projetos Não Reembolsáveis.

O fundo é regulamentado pela lei Estadual 15.910/05, a qual abarca todas as modalidades de financiamentos divididos entre reembolsáveis e não-reembolsáveis, sendo beneficiários do primeiro modelo os assim definidos nos incisos II, III e VI e VII, e os beneficiários do segundo modelo os assim definidos nos incisos I, III, IV, V e VII do artigo 5º da referida Lei, com destaque para o V, o qual versa sobre a possibilidade de utilização do fundo para a criação e implantação de unidade de conservação que tenha entre os pressupostos de sua existência a proteção de mananciais.

Neste sentido a GEREFE, entre os anos de 2008 à 2009, aplicou mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) em regularização fundiária estando previstos outros R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) para o final do ano de 2009, o que contribuiu em muito para a equipe atingir a meta do projeto estruturador, haja vista a paralisação por mais de 10 meses do recebimento de recursos de compensação ambiental em virtude das conseqüências do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade a qual alterou a base de cálculo da compensação até então existente.

## 5 – FERRAMENTAS JURÍDICAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A primeira etapa da regularização fundiária passa pela discriminação das propriedades existentes e suas ocupações possuindo como objetivo, além da indicação e separação das terras públicas dominicais e devolutas, em relação às devidamente registradas em nome do particular, mostrar o seguinte:

- o perímetro das unidades de conservação, com suas características e confrontações, em bases georreferenciadas de acordo com a Lei Federal 10.267/01, propiciando a demarcação exata da área em relação à base cartográfica brasileira, evitando dessa forma a sobreposição de áreas, impedindo ou corrigindo os denominados registros sobrepostos, de forma em que uma mesma área não haja a simultaneidade de registros ou transcrições cartorárias.
- o rol das ocupações conhecidas, no presente caso indicando a real situação do ocupante, se posseiro, se detentor, se proprietário, se sucessor de algum direito de herança de uma terra com domínio, mas carente de inventário, além de diagnosticar todo o histórico de ocupação e o retrospecto sócio-cultural;
- a indicação de Matrículas, Registros ou transcrições das propriedades, com os financiamentos e ônus incidentes sobre o imóvel, indicando as possíveis falhas corrigíveis através de retificação, além dos demais documentos comprobatórios relativos ao imóvel, tais como o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, Imposto Territorial Rural ITR;
- o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada, com suas benfeitorias, contendo principalmente as benfeitorias edificadas, as quais serão aproveitadas pela administração pública no ato da aquisição da gleba, incidindo estas diretamente no resultado da avaliação pecuniária;

### 5.1 – INSTRUMENTOS DE AQUISIÇÃO

Após elaborada a discriminação fundiária e feita a separação das glebas de acordo com a similaridade entre os casos encontrados dentro de determinada unidade de conservação é feita a escolha da ferramenta jurídica, a que melhor se adapta ao caso fático existente.

Para tanto destacamos as seguintes possibilidades:

- **Ações discriminatórias (administrativa e judicial)**
- **ADR – Avaliação Discriminatória Rápida**
- **Desapropriações administrativas**
- **Desapropriações judiciais**
- **Desapropriações indiretas**
- **Compra direta/ Reassentamento**

### **5.1.2 – Ações Discriminatórias**

O primeiro mecanismo adotado para a regularização fundiária no Estado de Minas, com o primeiro enfrentamento do tema em meados do ano de 2005, fora a instituição da ação discriminatória, nos moldes da Lei 11.020/93, através de convênio celebrado com o ITER.

Ações discriminatórias, em síntese, são os atos ordenados por órgãos específicos do Estado com a finalidade de apreender as terras devolutas estatais, reintegrando-as ao Patrimônio Público ou legitimando-as aos particulares que preencham os requisitos necessários à obtenção desta garantia, fruto da posse tradicional, aliada à questão sócio-cultural.

As ações discriminatórias se subdividem em administrativas ou judiciais.

#### **5.1.2.1 – Ações discriminatórias administrativas:**

Regida pela Lei Estadual 11.020, de 8 de janeiro de 1993, regulamentada pelo Decreto 34.801, de 28 de junho de 1993, estipula-se que, para esta finalidade, será nomeada uma comissão, presentes um bacharel em Direito, um Engenheiro Agrônomo e um funcionário, que exerça as funções de secretário.

A comissão especial instruirá inicialmente o procedimento com memorial descritivo da área, contando com o perímetro e as características do imóvel, indicação do registro de transcrição das propriedades, juntamente com o rol das ocupações conhecidas, o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada, que no presente caso, ao contrário do levantamento aerofotogramétrico como reza a lei, temos a necessidade do georreferenciamento das Glebas nos moldes da Lei Federal 10.267/01, que estabelece a obrigatoriedade e os procedimentos para esta finalidade.

A publicidade de ação discriminatória se dará com a publicação e a convocação dos interessados no Diário Oficial do Município, no mínimo por duas vezes, e ainda concomitante à este procedimento, publicação em jornal local de grande circulação, seguindo a regra de no mínimo duas vezes.

A publicidade se estende ainda à afixação do edital em lugares de grande circulação, além da comunicação direcionada, os escritórios do CRI das comarcas afetadas pela ação.

A comunicação aos oficiais do Cartório de Registro de Imóveis tem o objetivo de impedir qualquer mudança na área das divisas e titularidade das glebas envolvidas.

O prazo para conclusão dos trabalhos é de 30 dias após decorridos os 60 dias da última publicação pela Imprensa. Da conclusão, terá que constar obrigatoriamente o mapa detalhado da área discriminada, o rol de terras devolutas apuradas com suas respectivas confrontações, a descrição dos acordos realizados, a relação das áreas com titulação transcrita no registro de imóveis, cujos presumíveis proprietários ou ocupantes não atendem ao edital de convocação, ou notificação, constando ainda o rol das ocupações legítimas, os das propriedades conhecidas e a relação dos imóveis cujos títulos suscitaram dúvidas.

Aqueles que não atenderem à presente convocação ou até mesmo a notificação, passarão ao processo discriminatório judicial.

### **5.1.2.2 - Ação Discriminatória Judicial**

O procedimento discriminatório judicial sempre será adotado nos casos de maior complexidade, ou mesmo nos casos em que for frustrado o procedimento administrativo, como o atendimento à convocação ou notificação administrativa, ou até mesmo nos casos em que, mesmo atendendo a convocação, não aceitam a notificação da comissão nomeada. Outros casos que também levam ao procedimento judicial são os que a própria comissão reconhecer ou declarar a existência de dúvida sobre a titularidade do título apresentado pelo interessado, sendo o foro para seu julgamento o lugar onde se situa a coisa.

O procedimento adotado nas ações discriminatórias é o do rito sumaríssimo, conforme estipula a Lei Federal 6.383/76, caput do art. 20, reproduzido no art. 29 inciso I, do Decreto Estadual 34.801/93, que regulamenta a Lei 11.020/93, contendo ainda, em ambos ordenamentos, a necessidade de se instruir a inicial com o memorial descritivo, com a citação dos interessados via edital.

Da sentença proferida nas ações discriminatórias, não caberá apelação no efeito suspensivo, ocorrendo apenas o efeito devolutivo, facultando inclusive a execução provisória do *decisium*.

As ações discriminatórias possuem o caráter preferencial e prejudicial em relação às demais ações em andamento referentes à posse ou domínio, nos imóveis situados no todo ou em parte na área discriminada, devendo aquelas serem atraídas por esta, ficando o juiz prevento em relação à ação discriminatória competente para julgar as suas correlatas.

Como podemos notar, o procedimento discriminatório **apesar de muito criterioso, é de pouco resultado prático**, pois não resolve o problema fundiário, vez que **a jurisprudência mineira é contrária à tese adotada pelo Estado**, que entende que só é legítima a gleba que teve o escorrito desprendimento do patrimônio público através de sesmarias confirmadas, ou de qualquer outra forma de desprendimento do patrimônio público, se arrastando por longa data nos casos em que a ação é revertida em judicial, e o que é pior, na sua maioria, o Estado ainda é condenado à sucumbência, devendo, nos casos de unidade de conservação, ser indenizados por sua propriedade.

## 5.2 - AVALIAÇÃO DISCRIMINATÓRIA RÁPIDA - ADR.

No intuito de se preservar os principais pontos da ação discriminatória, porém sem burocratizar tanto o procedimento, a GERF buscou desenvolver uma nova metodologia de trabalho, chamada de ADR ou Avaliação Discriminatória Rápida.

### ADR, CONCEITO:

**Processo pelo qual se obtém diretamente dos proprietários toda a documentação necessária para a aquisição da gleba, através do preenchimento do L.I.F. - LAUDO DE IDENTIFICAÇÃO FUNDIÁRIO, contendo todo o retrospecto sócio-cultural, possibilitando a conferência, em campo, das suas medidas, através do procedimento de georreferenciamento, contando com a assinatura dos confrontantes.**

A ADR possui todo um trâmite capaz de assegurar a legitimidade da terra para fins de aquisição, contendo os seguintes documentos:

- Laudo de Identificação Fundiário (LIF), o presente formulário é preenchido por um dos membros da Gerencia de Regularização Fundiária, através de entrevista diretamente com o proprietário da gleba inserida na UC, pormenorizando todos os aspectos sócio-culturais, eqüitativos e qualitativos da gleba.
- Certidão da matrícula do imóvel com cadeia de origem mínima de 20 anos, (o prazo de 20 anos se dá tendo em vista que este é o maior prazo prescricional para as ações reipersecutórias), não mais adotando o desprendimento até a confirmação de sesmarias, quer seja pela ausência de dados precisos que configurem a confirmação ou instituição de sesmarias, quer seja pela fé-pública impingida aos cartórios de registro de imóveis, ficando a ação discriminatória para casos residuais onde forem confirmados indícios de grilagem de terras públicas ou ausência de dados precisos.
- Certidão de ônus do imóvel, apesar de não ser necessária para os casos de desapropriação, vez se tratar de aquisição originária, não incorrendo sucessão das obrigações *propter rem* em relação ao expropriante, a GEREV vem exigindo quando possível, atribuindo uma maior seriedade às aquisições.
- CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural atualizado, expedido pelo INCRA.
- ITR (Imposto Territorial Rural) dos últimos 05 anos, quitados.
- Documentos pessoais do interessado.

Toda aquisição de terra através da A.D.R. será feita por Escritura Pública de Desapropriação, ou Desapropriação Judicial por homologação ou litigiosa (não havendo aceitação do valor) para configurar aquisição originária nos moldes da usucapião.

No caso da ADR, as glebas que suscitarem dúvidas dos técnicos envolvidos serão, ao final do procedimento, submetidas à ação discriminatória administrativa nos moldes da Lei Estadual 11.020/93, regulamentada pelo Decreto 34.801/93, trazendo assim uma maior segurança jurídica, deixando o procedimento mais complexo apenas para os casos residuais.

A avaliação discriminatória rápida ainda engloba:

- Contato direto com o proprietário afetado.
- Preço justo através de órgão externo especializado em avaliações imobiliárias - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – SEPLAG, adotando norma técnica para avaliação expedida pela ABNT.
- Formação do banco de terras, o qual traremos um capítulo à parte

- Treinamento com todos os assessores jurídicos dos escritórios regionais para acelerar os procedimentos judiciais.
- Mapeamento de todas as unidades de conservação já criadas e não regularizadas, para a atualização dos Decretos de Utilidade Pública para fins de Desapropriação.
- Desenvolvimento do primeiro projeto brasileiro de reassentamento em unidades de conservação de proteção integral de acordo com o artigo 42 do SNUC.

Com a ADR o IEF ainda vem implementando as seguintes medidas:

- Estruturação de equipes para georreferenciamento, com recursos da Compensação Ambiental.
- Interface entre as Secretarias do Estado para a promoção da manutenção das unidades de conservação com justiça social:
- Proposta de convergência de atribuições, a cada umas delas, promovendo a desburocratização nos procedimentos inerentes a cadeia vintenária, indenizações e reassentamentos, com o aprimoramento da ADR e do banco de terras.

### 5.2.1 - Criação do Banco de Terras

O Banco de Terras consiste de áreas que já passaram pela avaliação discriminatória rápida (A.D.R.), e pela avaliação da SEPLAG, estando aptas à aquisição.

- Pode ser utilizado tanto pelo IEF, que encaminha as terras para a aprovação de compra pelo seu Conselho de Administração, ou pelo particular, que, ao invés de pagar a compensação ambiental em dinheiro, a faz através da aquisição direta da gleba indicada, e a repassa por dação em pagamento direto ao IEF, pelo valor previamente estabelecido pela SEPLAG.
- Poderá, ainda, ser utilizado por proprietários rurais que não possuam a reserva legal em sua propriedade, com a sua compensação em áreas inseridas em unidades de conservação, conforme disposto no art. 44 da Lei 4771/65, alterado recentemente pela Lei Federal 11.428/06, regulamentado no Estado através da Deliberação Normativa do Conselho de Política Ambiental – COPAM 132/09.

Decorridos os procedimentos de averiguação, medição e avaliação das áreas, temos a instituição da desapropriação.

## 5.3 - DESAPROPRIAÇÃO

### 5.3.1 – Conceito

Para o renomado Mestre Helly Lopes Meireles, “Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidades de grau inferior para superior), para o poder público e seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º XXIV) salvo as exceções constitucionais de pagamento em título da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, (CF, art. 182§ 4º, III) e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social”.

### 5.3.2 – Histórico

O direito de desapropriar existe no Brasil desde 21/05/1821, quando promulgado o primeiro Decreto Real sobre a matéria; porém na Constituição de 1924 é que a matéria realmente se apresenta institucional em relação à República conforme artigo 179, inciso 22 “in verbis”:

“É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará regras para se determinar a indenização.”

O Código Civil de 1917 tratou da desapropriação nos artigos 590, 660 e 738.

Mais tarde também aparece o tema de desapropriação nas constituições de 1937, 1946 e 1967, todos sempre fazendo menção às desapropriações por necessidade ou utilidade pública, com a implementação da indenização prévia.

Diferente das ações de desapropriação para fins de reforma agrária que possui uma legislação mais atualizada, as desapropriações nas áreas abrangidas pelas Unidades de Conservação ainda obedecem ao antigo e hoje defasado Decreto–lei 3.365 de 21 de junho de 1941, com algumas alterações subsequentes, mas que não abrangem toda a especificação da matéria inserida pela desapropriação contida no interesse social preservacionista.

A Constituição Federal de 1988 ocupa-se da desapropriação nos artigos 5º, inciso XXIV, 182-184 e 185.

A desapropriação é uma alienação compulsória, mediante prévia e justa indenização, compreendendo duas fases: declaratória e executória.

Para Unidades de Conservação, a base legal é a conjugação do Decreto-Lei nº 3.365/41 em seu art. 5º, alíneas “k” e “p”, com Decretos, ou Leis de criação de unidades de conservação com base no Sistema Nacional de Unidades de Conservação Lei nº 9985/00.

A primeira fase é a declaração do Poder Público de que o imóvel é de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação.

Esta declaração é feita pelo Poder Executivo por meio de Decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei, segundo permitem, respectivamente, os artigos 6º e 8º, do Decreto-Lei nº 3.365/41.

Já a fase executória se subdivide em administrativa e judicial

### **5.3.3 - Desapropriação Administrativa**

É a indenização direta efetivada pelo expropriante ao expropriado através de um acordo sobre o preço do bem (art. 10 do Dec-Lei 3.365/41).

No caso da desapropriação administrativa, todo o processo judicial é substituído pela administração pública através da lavratura de escritura pública de desapropriação, podendo conter não só apenas a propriedade, mas também, direitos.

Na escritura, são estipulados todos os termos da desapropriação, indo desde o valor da gleba, o número do laudo de avaliação, as certidões acostadas e arquivadas à serventia do Cartório, o CCIR, o comprovante de quitação do ITR, passando pelo termo final para a desocupação, indo até as benfeitorias edificadas que serão incorporadas ou levantadas pelo expropriado, e finalmente o número da nota de empenho, a qual será liquidada e paga após a assinatura da escritura pelas partes envolvidas.

Não havendo acordo, segue-se a fase judicial, nos termos do artigo 14 a 30, do Decreto-Lei nº 3.365/41.

### **5.3.4 - Desapropriação Judicial**

As desapropriações judiciais possuem rito processual próprio, correndo inclusive nos períodos de férias forenses. Tem em comum a força atrativa da ação em relação à outras ações que versam sobre o bem objeto da desa-

propriação. No presente caso, o que mais dificulta a administração pública em sua operação é que ela é processada no local de origem do bem, com a denominada competência *rex sitae*, podendo uma mesma unidade de conservação ter em andamento várias ações em comarcas distintas, dependendo da comarca a qual a gleba está inserida.

O sujeito ativo da desapropriação é o Poder Público; o sujeito passivo é o bem em si mesmo considerado, independentemente de saber a Administração quem seja o proprietário. Somente no momento de levantar a indenização é que o interessado deverá fazer a prova de seu domínio, segundo prevê o artigo 34, do Decreto-Lei mencionado.

No caso da desapropriação judicial uma vez depositado o valor integral do imóvel previamente já no início da ação judicial, cabe a medida de imissão provisória na posse.

Segundo o Novo dicionário jurídico brasileiro – José Náufel, v.3 Ed. Parma : “*IMISSÃO: Ato ou efeito de imitir, isto é de fazer entrar. Opõe-se a Emissão. Ex: Imissão de posse*”

A medida de caráter cautelar está previsto no artigo 15 do Decreto-Lei 3.365/45, apenas sendo possível se demonstrada a urgência e o depósito do valor do imóvel, podendo ser declarada até mesmo antes da citação do expropriado, medida que denominamos do latim: *inaldita altera parts*.

Diferente das ações meritórias em que se discute o objeto da ação e o direito a qual se permeia, na ação judicial de desapropriação não se discute o mérito da declaração, cabendo apenas a defesa quanto ao valor do bem ora requerido pelo ente expropriante.

Uma vez proferida a sentença judicial esta serve de título hábil para o Registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente, lembrando que por ser aquisição originária deverá o serventuário do cartório cancelar a matrícula anterior e abrir uma nova em nome do expropriante, caso não haja remanescente do imóvel.

### **5.3.5.– Homologação Judicial de Desapropriação**

Uma terceira via construída pela GEREFE foi a homologação judicial de desapropriação, via esta possibilitada em virtude do disposto no art. 22 do Decreto Lei 3.365/45.

A presente medida visa assegurar o expropriado que se encontra inseguro em assinar a escritura de desapropriação, a qual é estipulada apenas a nota de empenho, e não o depósito prévio, medida esta sanada na homologação, sob a qual o recurso já fica imediatamente depositado na conta judicial vinculada ao processo, cabendo apenas autorização do juízo para o seu levantamento após a sentença.

Outrossim, a homologação uma vez judicializada assegura ao expropriante algumas medidas com maior força coercitiva, tais como a desocupação do imóvel, a imediata imissão na posse do imóvel após a sentença homologatória.

### **5.3.6 - Desapropriação Indireta**

A ação de desapropriação indireta é movida pelo particular que teve seu bem imóvel apossado pelo Poder Público ou seus Agentes. É instituto pretoriano, que não se afina com a desapropriação por necessidade ou utilidade pública propriamente dita.

Pressupõe o apossamento administrativo do bem. Esta ação tem sido largamente utilizada por particulares que têm áreas inseridas em Unidades de Conservação.

A legislação ambiental e os decretos e leis criadores de Unidade de Conservação são instrumentos não apenas restritivos, mas proibitivos dos direitos inerentes à propriedade. As Unidades de Conservação são criadas em função da necessidade maior e essencial de se preservar áreas intocadas, na integridade de sua natureza, visando garantir o bem comum e a sadia qualidade de vida da população atual e futura. Pressupõe o apossamento administrativo do bem. Esta ação tem sido largamente utilizada por particulares que têm áreas inseridas em Unidades de Conservação.

O direito à indenização do particular provém do Poder Eminente e Discricionário que o Poder Público exerce sobre os bens particulares. Explicando, o particular não perde a propriedade pelo simples apossamento, mas deve ser indenizado em função do desapossamento administrativo, salvo se decorrer o tempo legal previsto em lei para que o Poder Público adquira o bem pelo usucapião.

O Código Civil assegura também ao Estado a prescrição aquisitiva, uma vez que as ações de desapropriação indireta, conforme Súmula 119 do STJ, prescrevem em 20 anos, possuindo os contornos da ação reivindicatória.

Como em todo procedimento que demanda a aquisição de imóvel rural, mesmo que em via indireta, se faz necessária a averiguação das condições negociais da propriedade, tendo em vista que em relação à gleba objeto do litígio podem recair várias questões como: a fragilidade do título, ônus incidente sobre o imóvel, sobreposição de áreas, dentre outras.

Neste contexto devemos ressaltar a importância das ações discriminatórias movidas pelo Estado, objetivando reconhecer as nulidades registraes, como grilagem e sobreposição de terras que, mascaradas pelo registro, não

passam de terras realmente devolutas, como acontece principalmente na região Norte e Nordeste do Estado, de forma que em muitos casos ocorre o registro de cessão de direito de herança de posse de terras devolutas, originando tais glebas novas matrículas.

Neste caso para indenização devemos ir diretamente na origem da gleba, caracterizando o desprendimento da propriedade em relação ao bem público, quer seja por sesmaria, registro Torrens, doação ou venda.

As ações de desapropriação indireta de áreas inseridas nos Parques e Estações Ecológicas do Estado constituem-se em confissão expressa do apossamento administrativo da propriedade. Apesar dessa confissão, a defesa do Estado nega o desapossamento administrativo, dificultando, no curso da ação o gerenciamento do bem imóvel inserido na Unidade de Conservação. Isso porque, com a negação do desapossamento, e durante o período que o processo prossegue até a sentença, nem o particular detém o direito de propriedade em toda sua plenitude, nem a Administração pode utilizar-se do bem para o gerenciamento das Unidades de Conservação, como seria de direito.

Note-se que, na verdade, houve a mudança da destinação do bem pelo simples decreto ou lei de criação da Unidade e com isso, a imediata proibição do uso feito anteriormente ao decreto ou lei. Não houve, portanto, uma simples restrição de uso, mas a anulação do conteúdo do direito de uso, aspecto decisivo que leva o proprietário à confissão de que o Estado apossou-se de seu bem imóvel.

Nos casos de afetação da área como Parque ou Estações Ecológicas, através de decreto ou lei, não caracteriza apenas como uma restrição de uso, mas sim como uma completa proibição de uso, devido a este fator o Judiciário vem reconhecendo o direito do proprietário à indenização.

Nos processos de desapropriação indireta um dos principais pontos em que consubstancia a defesa do Estado está pautado na negação do apossamento administrativo da área, fazendo com que a administração pública, em decorrência desse argumento, atrase ainda mais o apossamento pelo Estado em decorrência da espera da ação judicial, impedindo que o órgão ambiental assuma o controle efetivo da propriedade.

Diferente da desapropriação propriamente dita, a desapropriação indireta possui caráter indenizatório, ocorrendo em muitos casos a condenação do expropriante e o recebimento do valor apenas através da linha de precatório, divergindo dos preceitos da Carta Magna Federal, a qual assevera para os casos da desapropriação estrito sensu a necessidade da prévia e justa indenização em dinheiro.

## 6 – DESAPROPRIAÇÃO DE DIREITOS (POSSE)

O tema a ser abordado é a desapropriação de direitos, sendo o fulcro do tema o direito possessório, tema que hoje representa um tabu em todos os Estados membros da federação brasileira, e que pouco a pouco vem se assentando na jurisprudência pátria.

Antes de adentrarmos na possibilidade jurídica deste procedimento, discorreremos sobre seu conceito, evolução histórica, forma de aquisição, jurisprudências e doutrinas.

### POSSE: CONCEITO, HISTÓRICO E AQUISIÇÃO

#### 6.1 - HISTÓRICO E CONCEITO

A seguir teremos a evolução histórica da posse, sua estrutura e conceitos fornecidos tanto pela teoria objetiva como a subjetiva.

Inúmeras teorias surgiram e tentaram definir a posse, bem como lhe traçar a natureza jurídica, origem e estrutura. Encabeçando as teorias subjetivas, se encontra Savigny, enquanto que as teorias objetivas são defendidas por Jhering.

Para Savigny, posse é poder que tem a pessoa de dispor fisicamente de uma coisa, com intenção de tê-la para si e defendê-la contra a intervenção de outrem. A posse para este autor é dotada de dois elementos constitutivos:

- o poder físico sobre a coisa, a detenção da coisa o qual denominava (*corpus*) e;
- a intenção (o *animus*) de tê-la como sua.

Um elemento existe em função do outro, posto que isolados são inócuos. A mera detenção não é posse. Requer-se a intenção de ser seu dono, ou literalmente, *o animus domini ou animus rem sibi habendi*.

Tanto o conceito de *corpus* como o de *animus* sofreram mudanças dentro da própria teoria subjetiva, com a incorporação de novos nuances.

O *corpus* inicialmente era mero contato físico com a coisa, o contato direto e permanente do possuidor com a coisa possuída. O *animus* passou também a sustentar a posse mesmo sobre as coisas incorpóreas.

A posse, o *jus possidendi*, (direito de possuir, ou direito de posse) é o sinal exterior da propriedade, é através dela que de modo geral se afirma poder sobre aquilo que lhe pertence. É a posse um dos elementos integrantes do direito de propriedade, ganhando nos tempos modernos uma conotação de sua relevância.

Podemos dizer que a posse constitui sempre novos pontos do direito, materializada no fato em concreto independe de todas as regras de direito, mas valendo-se desse para se materializar sob o prisma jurisdicional.

Invocando Caio Mário da Silva Pereira, em sua obra Instituições de Direito Civil, vol. IV, 12.<sup>a</sup> edição, para conotar ainda mais os engodos que recaem sobre o tema, esclarece que a própria etimologia das palavras *possessio* e *possidere*, que nos deram posse e possuir, são de étimo duvidoso desde Roma antiga. Ora vão prender-se a *pedes ponere*, que significa literalmente pôr os pés, fixar-se. Ora diz-se que vêm de sedes *ponere, sedium positio*, lembrando a posição do assento. Mas há quem simplifique a pesquisa dizendo que *possessio* nasce de posse, poder. Boas autoridades afirmam que a origem dos vocábulos está na aliança das expressões *sedere* e *sessio* (assentar-se) às partículas *pot* ou *pos*, que lhes dão ênfase e reforço.

Sem dúvida, dos mais diversos entendimentos, em todas as escolas, está sempre a idéia de ser a posse uma situação de fato, independentemente da propriedade, em que se exerce sobre a coisa poderes ostensivos, conservando-a e defendendo-a. Em toda posse, há, pois, uma coisa e uma vontade, traduzindo a relação de fruição.

Mas nem todo estado de fato, relativo à coisa ou a sua utilização, é juridicamente posse.

O ponto de partida de toda teoria sobre a posse é, então, o poder efetivo sobre uma coisa, senhorio este que pode exercer qualquer pessoa (física ou jurídica) e, sobre qualquer coisa ou partes dela.

Savigny sustenta que a posse é um fato, sua existência independe de todas as regras de direito. É um fato jurígeno. Será, portanto simultaneamente, fato e direito, incluindo-se, pela sua natureza entre os direitos pessoais.

Por sua vez, Jhering determina que posse é um direito, ou seja, um interesse juridicamente protegido. É relação jurídica tendo por causa determinante um fato. A posse é instituição jurídica tendente à proteção do direito de propriedade. Portanto, para Jhering, posse é um dos direitos das coisas, ou seja, figura entre os direitos reais.

Não é substancial a dissensão havida entre Savigny e Jhering. Apenas divergem quanto à sua contextualização da posse no quadro geral regulado pelo Direito Civil.

Para Clóvis Beviláqua, crente na enumeração taxativa dos direitos reais, que consta no art. 1225 do Código Civil de 2002, a posse é direito especial, consistente na manifestação do direito real de propriedade ou algum de seus

desmembramentos. Para este eminente doutrinador, reitera a posse em atenção à propriedade. Cunha Gonçalves, por sua vez, conceitua a posse como um direito real provisório.

A jurisprudência brasileira dominante, inspirada em Jhering, considera a posse como direito real, exigindo a outorga uxória para o ajuizamento de interditos possessórios relacionados aos bens imóveis.

A teoria de Niebuhr (adotada por Savigny) aponta a origem da posse na tradição romana que dividia os terrenos em lotes chamados *possessiones* atribuídos aos cidadãos, após as conquistas de guerra, a concessão era a título precário.

Para não deixarem indefesos os possuidores de tais glebas, criou-se então um processo especial e próprio de defender os lotes concedidos. Tal processo é o interdito possessório; logo, a posse nasceu antes dos interditos.

Para a teoria de Jhering, que combate à idéia de Niebuhr, tachando-a de falsa, a posse tornou-se entidade própria e autônoma em virtude dos incidentes preliminares do processo reivindicatório.

A estrutura jurídica da posse se compõe primariamente pelo vínculo resultante da ação de pessoa sobre a coisa, que faz com que a coisa passe a integrar a esfera de ação do titular, cumprindo as finalidades por ele propostas.

O sujeito ativo é o titular do interesse juridicamente protegido; o objeto é a coisa (que poderá ser móvel, imóvel, material, imaterial, direitos patrimoniais, pessoais e outros) e o vínculo se resume na inflexão da coisa ao titular de onde decorrem vários direitos.

O sujeito passivo é toda coletividade considerada como um todo e que deve respeitar a posse do titular (*erga omnes*). Tal coletividade sofre de uma indeterminação provisória.

O titular da posse pode ser o proprietário ou ainda, seu representante, ou ainda, um terceiro autorizado, ou ainda, aquele que se apossa de coisa disponível (*res nullius* ou *res derelicta*), fazendo-a sua, depois de situações permitidas pelo ordenamento jurídico.

Não se confunde, pois a simultaneidade de posse que advém do desmembramento em direta e indireta, que são posses que não se contrapõem (art. 1.197 CC), com o fenômeno da comosse.

Diversamente da comosse, tais posses (direta e indireta) são, em verdade, posses distintas, privando um dos titulares do uso de certos direitos reais sobre as coisas alheias e de negócios jurídicos contratuais em que há transferência desse direito (como na locação, como comodato, no depósito).

A posse jurídica se difere da posse natural ou detenção (como a do empregado; a do operário; a do mandatário) sendo a primeira apta a produzir os efeitos normais jurídicos (art. 1.198 CC).

Toda teoria da posse é calcada no poder efetivo sobre uma coisa, podendo ser exercida por qualquer pessoa seja física ou jurídica, sobre qualquer coisa ou ainda partes dela.

Os elementos material e anímico hão de ser sempre conjugados a fim de caracterizar efetivamente a posse. Porém, em sua caracterização, desde os glosadores, o corpus é o contato material com a coisa ou atos simbólicos que o representassem, correspondendo o *animus* à intenção de proprietário.

Jhering sintetizou a posse como visibilidade do domínio. Desta forma, reconhece Jhering a posse do locador, do depositário, do comodatário, do credor pignoratício.

É de fato posse, posto que podem defender-se não só contra terceiros que tragam turbação ou embaraços, mas até mesmo contra o proprietário da coisa que eventualmente moleste aquele tenha a utilização do bem possuído.

O que se sobreleva no conceito de posse é a destinação. O ponto crucial diferenciador entre as duas maiores escolas (a de Savigny e a de Jhering), é que para a primeira o corpus aliado a *affectio tenendi* gera a detenção, que somente se converte em posse quando se lhes adiciona o *animus domini*; enquanto que, para a segunda, o corpus somado à *affectio tenendi* gera a posse, que se desfigura em mera detenção apenas na hipótese de um impedimento legal.

O Código Civil de 1916 adotou a orientação objetivista conceituando posse como a relação de fato entre a pessoa e a coisa tendo em vista a utilização econômica desta. É a visibilidade do domínio (art. 485 CC). César Fiúza, ao analisar a teoria da posse adotada pelo Código Civil de 2002 (art. 1209), afirma estar claro a inclinação do legislador pela adoção da teoria de Jhering, que considera mesmo mais adequada à dinâmica negocial contemporânea. Entretanto, Fiúza pondera que em alguns aspectos, como na configuração do usucapião, é inegável a influência da teoria da Savigny.

O objeto da posse deve ser idôneo, corpóreo (as coisas tangíveis e as perceptíveis pelos nossos sentidos), coisas simples ou compostas.

No entender de Joel Dias Figueira Jr., posse nada mais é do que relação fática socioeconômica com carga potestativa (poder de ingerência) formada pelo sujeito titular de um bem da vida para obtenção da satisfação de suas necessidades (...).

Contudo foi o Direito Canônico que fez que a posse também viesse a abranger também aos direitos pessoais.

A posse dos direitos é chamada de quase-posse. O *ius possidendi* (direito de possuir) é a faculdade que tem uma pessoa, por já ser titular de uma situação jurídica, de exercer a posse sobre determinada coisa.

O *Jus possessionis* é o direito originado da situação jurídica, independe da preexistência de uma relação. A lei confere ao possuidor, com fundamento no *Jus possessionis*, defesas provisórias. Outras vezes, aliada a posse a outros requisitos que compõem a usucapião, a lei converte o *ius possessionis* em propriedade que, a seu turno, gera *ius possidendi* sobre a mesma coisa

A controversa natureza jurídica da posse o é desde os primórdios no Direito romano. Ora proclamam-na como fato (*res facti*), ora proclamam-na um direito, de *iure domini sive possessionis*. Ora lhe atribuem a bivalência sendo simultaneamente um fato e um direito.

Na opinião de Caio Mário, a posse é um direito real dotado de oponibilidade *erga omnes* e com incidência em objeto obrigatoriamente determinado.

Já quanto à classificação da posse, será justa quando sobre a posse não pesa os defeitos típicos (violência clandestinidade ou precariedade - art. 1.200 CC), ou seja, *nec vim, nec clam, nec precario*.

Posse legítima é a obtida em conformidade com a ordem jurídica e será ilegítima quando falta algum pressuposto de existência de validade.

Posse direta é a exercida mediante contato pessoal com o bem; indireta é a exercida à distância, ou através de outrem, no caso dos desmembramentos possíveis (como em relações reais ou negociais em que se desmembra a posse, como por exemplo, no usufruto, no uso, na locação, no comodato).

Posse nova é a que se apresenta a menos de ano e dia, e velha é a que supera tal limite. Tal tempo era previsto no Código Civil de 1916 nos arts. 507 e 508, sem correspondência no CC atual. Contudo a presente expressão ainda é válida, haja vista as ações inerentes à posse privilegiarem tal definição para a diferenciação de seu rito (vide art. 924 do CPC).

Posse violenta é a adquirida por ato de força seja natural ou física, seja moral ou resultante de ameaças que inculcam na vítima sério receio. A violência se assemelha ao crime de roubo, previsto no art. 157 do Código Penal brasileiro.

Posse clandestina é adquirida por via de ocultamento (*clam*) em relação àquele contra quem é praticado o apossamento. A clandestinidade é defeito relativo, pois se oculta da pessoa de quem tem interesse em recuperar a coisa possuída, não obstante ser ostensiva em relação às demais pessoas. E como vício temporário poderá ser purgado com sua cessação.

Posse precária é a daquele que recebe a coisa com a obrigação de restituir, e arroga-se a qualidade de possuidor, abusando da confiança, ou deixando de devolvê-la ao proprietário ou ao legítimo possuidor.

Serpa Lopes identifica o vício da precariedade no momento que o possuidor precarista recusa atender à revogação da autorização concedida anteriormente.

A posse injusta não pode se converter em justa. Posse de boa fé - destaque-se que o conceito de boa fé é fluido - uns entendem ser a falta de consciência de que determinado ato causará dano e, assim, pela ausência de

má-fé (Ferrini); outros exigem um favorecimento positivo para caracterizá-la. Tecnicamente, má fé possui aquele que tem consciência da ilegitimidade de seu direito. Logo, de boa fé procede quem tem convicção que age em conformidade com as normas.

Posse com justo título é a que é sediada numa causa lídima da relação jurídica. É o título aquisitivo do domínio (doação, compra e venda, troca). Justo é o título hábil em transferir a propriedade. Traz consigo a presunção de boa fé. O título singular (convenção, legado), o mesmo neste caso ocorre o *accessio possessionis* que é a faculdade de juntar à sua posse do antecessor, e só utilizará tal prerrogativa, se lhe convier, sendo o presente caso necessariamente usado para aquisição de posse pela autarquia estadual IEF.

Posse *ad interdicta* é aquela amparada pelos interditos capaz de amparar o possuidor contra o turbador ou o esbulhador. Demonstrados os elementos essenciais o corpus e o *animus* e a moléstia.

Já a *ad uscapio* será aquela na qual tais elementos se revistam de outros acidentais (tais como a boa fé que seja a posse mansa e pacífica se funde em justo título). Neste caso é indispensável a existência do *animus domini*, pois que só o *affectio tendendi* é insuficiente, visto que o direito possessório deve se revestir da consciência de que dono fosse, vez que a usucapião, uma vez julgada, é meramente um ato declaratório de um direito que já se constituiu.

A divisão de posse direta e indireta é abrigada somente pela teoria de Jhering que comporta tal desdobramento e pressupõe uma certa relação jurídica entre possuidor direto e indireto. O possuidor não anula a condição jurídica do dono, de quem recebe o seu título.

Tal classificação toma por base a posse ser a visibilidade do domínio. Várias são as hipóteses: locação, usufruto, penhor, depósito, transporte e comodato. As posses direta e indireta coexistem, não colidem e nem se excluem. Sendo ambas tuteladas legitimamente.

Já a composses é uma exceção à característica de exclusividade do direito de propriedade, ocorre por força de convenção ou a título hereditário. A todos os compossuidores reconhece a lei iguais atributos, assegurando-lhes a utilização da coisa comum, desde que não interfira no exercício, por parte de outros, de iguais qualidades. É obviamente a composses, temporária, ou pelo menos tradicionalmente o foi.

O verdadeiro motivo da tutela possessória encontra-se na manifestação do poder fático traduzido pela normal relação exteriorizada entre o sujeito e um bem da vida, tendo-se em consideração o fim específico objetivado para a satisfação dos interesses do possuidor. Em síntese, protege-se a posse em decorrência dos seus efeitos no mundo jurídico, a fim de assegurar a segurança sobre o bem onde recaiu.

Apesar das considerações de Jhering serem satisfatórias quanto à conceituação, natureza e efeitos da posse, não convencem sobre o fundamento legal da tutela possessória.

A sistematização adotada por Clóvis Beviláqua inclui a posse como instituto pertencente ao mundo fático ao invés de concebê-la entre os direitos reais, seguiu assim o Código Civil Alemão, que imprimiu quase que inteiramente a teoria objetiva de Jhering.

A posse no sistema brasileiro padece de uma heterogeneidade de princípios, o que dificulta sobremaneira a construção dogmática de posse.

No Brasil, a concepção da posse já foi expressivamente alterada, tendo em vista que a propriedade atenderá a sua função social *ex vi* art. 5º inciso XXIII, e o estabelecimento de *usucapio pro labore*. Deve a doutrina moderna seu novo perfil as teorias sociológicas da posse preconizadas, Antonio Hernandez Gil e Miguel Reale.

Ebert Chamoun escreve a respeito dos novos preceitos sobre a posse: ...*“foram elaborados consoante a nova dimensão que a propriedade adquiriu, e que tanto se acentua no direito contemporâneo. Reafirma-se que a propriedade, sem deixar de ser direito subjetivo, um jus, deve ser considerada, sobretudo como um múnus, um poder que se exprime simultaneamente num direito e num dever (...)”*.RJTJGB, ano IX, 1970, n.23, p.11 Exposição de Motivos do Esboço do Anteprojeto do Código Civil - Direito das Coisas.

É interessante ressaltar que os institutos da propriedade e do domínio não se equivalem, tanto que na dicção da lei é usada a conjunção ou, que designa uma alternativa. A propriedade é gênero, e o domínio figura como uma de suas espécies.

Na dicção legal codificada domínio se aduz as coisas corpóreas. Enfim, a posse à guisa do que ocorreu com a propriedade também se imbuíu de função social.

À seguir, temos a acoplagem de dois institutos do direito que se completam, quanto a regularização fundiária de área de posse em UCs já afetadas, estando de um lado o instituto de desapropriação por utilidade pública, e, de outro, o usucapião como um direito passível de ser desapropriado.

## 6.2 - POSSIBILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO DE POSSE PELO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO JÁ AFETADAS

Antes de entrarmos a fundo na possibilidade de aplicação do instituto da desapropriação no direito de posse, temos, antes, que discorrer sobre o direito expropriatório em si, abrangendo seus conceitos e os fatores implícitos que autorizam a desapropriação de posse, assim considerada como um direito.

Segundo os ensinamentos do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello em sua obra Elementos do Direito Administrativo, RT 1986, a desapropriação é forma de aquisição originária, sendo as suas palavras: *“Diz-se originária a forma de aquisição da propriedade quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a nenhum outro título anterior, isto é, não procede, não deriva, de título precedente, portanto, não é dependente de outro. É causa autônoma, bastante por si mesma, para gerar por força própria, o título constitutivo de propriedade. Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independente de qualquer vinculação com título jurídico do anterior proprietário. É só a vontade do poder público sobre o bem expropriado.”*

O renomado autor vai ainda mais longe, a respeito do tema:

*“De caráter originário de aquisição da propriedade na desapropriação decorrem importantes conseqüências. A primeira e mais saliente delas é que se o Poder Público desapropriar um bem e indenizar, erroneamente, a quem não for o legítimo proprietário, nem por isso se invalida a expropriação e se obriga à realização de novo processo expropriatório. A propriedade estará de qualquer forma adquirida pelo poder público”.*

Assim como a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, porque não provém de nenhum título anterior, o bem expropriado entra para o patrimônio do Poder Público, livre e desembaraçado de quaisquer ônus que por ventura estivesse incidindo sobre o bem, e caso haja eventuais credores, como o caso da Receita Federal quando houver pendências de ITR, fica esta como os demais sub-rogados no preço.

O autor Francisco Campos em sua obra Direito Constitucional, v.1/197 e 198, Ed. Freitas Barros, 1966, assim descreve: *“Ao contrário da concepção clássica da desapropriação como restrita apenas à propriedade imóvel, a lei de 1941 alargou o conteúdo desse direito de maneira a nele envolver com a propriedade imóvel a dos móveis, estendendo*

*o direito de apropriação do Estado a todas as categorias de bens-móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos. Todos os bens são suscetíveis de desapropriação”.*

É interessante frisar que em sua obra o mestre ainda se referiu sobre a expressão “propriedade” de forma extensiva, como podemos notar a seguir: “A expressão ‘propriedade’ de que usa a constituição deve ser entendida em toda a sua amplitude, ou como compreendendo todas as coisas ou utilidades suscetíveis de apropriação privada ou de constituir objeto de um direito. O conceito de propriedade é coextensivo ao de patrimônio ou propriedade, é o direito que temos sobre as coisas que constituem nosso patrimônio. Este é o direito de propriedade que a Constituição garante, e este, igualmente o direito de que a Constituição autoriza o Estado a desapropriar”.

Neste sentido temos que a posse é substancialmente um direito “desapropriável”, visto que, obedece aos critérios abarcados pelo Decreto-Lei disciplinador da Desapropriação, não podendo ser objeto de desapropriação apenas os direitos personalíssimos, bem como, a moeda corrente no país, já que o dinheiro é o meio de pagamento do bem expropriado. O renomado autor Pontes de Miranda já se pronunciou sobre o tema “*não são desapropriáveis os bens que não podem ser objeto de qualquer renúncia, por sua natureza, inclusive o direito a que se refere o direito de se dar nome à obra*”. (Miranda, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentário a Constituição de 1967. Ed. RT, São Paulo, 1972.)

Ainda sobre o prisma de possibilidade de desapropriação de posse temos à seguir algumas jurisprudências formadas no Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que abarcam ainda mais o tema:

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO DE POSSE IMOBILIÁRIA - VALOR DA ÁREA EXPROPRIADA - JUSTA INDENIZAÇÃO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. - Não versando a espécie sobre desapropriação-confisco (prevista no artigo 243 da Constituição Federal), é de se reconhecer ao particular, em razão da redução de seu patrimônio jurídico, o direito de receber a correspondente e justa indenização. - Conforme entendimento jurisprudencial, em se cuidando de desapropriação tão somente de posse detida sobre imóvel, excluído o domínio, mostra-se equânime e razoável a fixação da respectiva indenização em importe inferior ao valor total do bem.**

REEXAME NECESSÁRIO N° 1.0470.02.010133-8/001 - COMARCA DE PARACATU - REMETENTE: JD 2 V CV COMARCA PARACATU - AUTOR(ES)(A)S: MUNICÍPIO PARACATU - RÉ(U)(S): OSVALDO JOSÉ MACEDO - RELATOR: EXMO. SR. DES. MOREIRA DINIZ

Merece destaque algumas proposições do relator acima, acerca da desapropriação de posse: *“De início, saliente-se que a hipótese versa sobre desapropriação de posse imobiliária, e não domínio, medida admitida pela doutrina e jurisprudência, ante a expressão econômica representada pelo direito à posse sobre determinado bem. Em sede de ação de desapropriação de imóvel, o ponto central da discussão diz com a aferição do valor da área desapropriada, que deve ser pago ao expropriado a título de justa indenização.”* (Des. Moreira Diniz)

Temos ainda decisões referentes ao *quantum* indenizatório, em que se adota a média equitativa na promoção da avaliação da posse:

(Resp 77624/PR, Relator o Ministro Demócrito Reinaldo, julgamento em 20/06/1996, publicação no Diário da Justiça de 26/08/1996, p. 29643).

**“DESAPROPRIAÇÃO - POSSE - BENFEITORIAS - INDENIZAÇÃO DO TERRENO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - ARTS. 524 E 530, CODIGO CIVIL - ART. 21, CPC.**

1. O ressarcimento de terreno desapropriado, sem título dominial (arts. 524 e 530, I, Código Civil), em favor do legítimo possuidor, não deve ser feito por inteiro. Como solução de equidade, é razoável que se reconheça a quem desfrute de habitual uso e gozo do imóvel expropriado indenização equivalente a 60% sobre o valor do terreno, mais aquela decorrente das benfeitorias úteis e necessárias que perdeu.

2. (...)

Não resta dúvida de que a desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima, ou de boa-fé, também pode ser objeto de desapropriação, já que possui valor econômico para o possuidor.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

*“A desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro. Certamente, a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável, como têm reconhecido e proclamado os nossos Tribunais”* (ob. cit. p. 571).

O Colendo STF já se manifestou favorável a tal posição, consoante emerge do aresto ora transcrito:

*“Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas, também, o que tenha sobre ele direito real limitado, bem como direito à posse.” (RDA 123/283).*

No mesmo sentido, e de forma mais incisiva, tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça:

*“Administrativo e Processual Civil. Desapropriação Indireta. Domínio. Posse. Legitimação Ativa ad Causam. Prescrição. Decreto-Lei 3.365/41 (art. 2º). CPC, art. 267, VI. Súmula 119/STJ. O possuidor, mesmo sem a titularidade do domínio, concretizado o apossamento administrativo ilícito, legitima-se ativamente ad causam para agir judicialmente postulando a indenização reparadora da afetação de seu patrimônio. O processo amolda-se ao itinerário da desapropriação indireta, objetivando a reparação patrimonial.” (STJ - 1ª Turma, Resp. 182369/PR, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, j. 06.04.2000, DJ 29.05.2000, p. 119).*

*“Administrativo. Desapropriação Indireta. Posse. Indenização. Desnecessidade de provar a propriedade. I - Configura-se desapropriação indireta, quando o Estado, após imitar agricultor na posse de gleba rural, expulsa-o sumariamente, invadindo o imóvel e se apropriando de acessões e benfeitorias implantadas pelos possuidores. II - Não faz sentido exigir de quem pretende ressarcimento por desapropriação indireta de posse, a prova da propriedade.” (STJ - 1ª Turma, Resp. 184762/PR, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 16.12.1999, DJ 28.02.2000).*

Temos ainda outras jurisprudências do próprio TJMG:

**EMENTA “A posse legítima ou de boa-fé é expropriável**, por ter valor econômico para o possuidor, fazendo este jus à indenização em virtude do apossamento administrativo ilícito de seu patrimônio, uma vez comprovada sua existência.” (Apelação cível nº 000.193.442-1/00, rel. Des. Bady Curi, - j. 15/02/2001).

**EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO - POSSE MANSA E PACÍFICA - CUSTAS - HONORÁRIOS - JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS.**

Na ação de desapropriação não cabe discussão sobre posse mansa e pacífica, conforme determina o art. 20 do Decreto-lei nº 3.365/41.

As custas e honorários na desapropriação são regidos pelos arts. 30 e 27, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41, respectivamente.

Os juros compensatórios são devidos a partir do ingresso na posse pelo desapropriante até a realização do pagamento, incidindo os moratórios também até esta data, cumulativamente com aqueles, tendo como marco inicial o trânsito em julgado da sentença condenatória.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.205.555-6/00 - COMARCA DE ITABIRA - APELANTE(S): DOMINGOS AUGUSTO DA SILVA E SUA MULHER; APELANTE ADESIVO - MUNICÍPIO DE ITABIRA - APELADO(S): OS MESMOS - RELATOR: EXMO. SR. DES. ANTÔNIO HÉLIO SILVA

EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO - AVALIAÇÃO - INDENIZAÇÃO - JUROS - HONORÁRIOS - **INDENIZAÇÃO PELA POSSE DO IMÓVEL - LEGALIDADE.**- Nas desapropriações, o sentido da garantia da justa indenização funda-se no pagamento do valor regularmente encontrado, com os juros compensatórios, moratórios, honorários e respectivos encargos, quando couber.- **Não havendo título hábil a provar o domínio, indeniza-se tão somente a posse.** Precedentes do STJ.

REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0470.02.010134-6/001 - COMARCA DE PARACATU - REMETENTE: JD 2 V COMARCA PARACATU - AUTOR(ES)(A)S: MUNICÍPIO PARACATU - RÉ(U)(S): LEONTINO OLIVEIRA MELO - RELATOR: EXMO. SR. DES. FRANCISCO FIGUEIREDO

Na prática, é interessante adotarmos algumas medidas que envolvam a questão social no processo de regularização fundiária, sendo necessário uma abordagem de todos os lados envolvidos no fulcro da questão, executando com maestria as questões correlatas: de um lado, o meio ambiente social capaz de assegurar o ser humano de condições de desenvolvimento de acordo com os direitos constitucionais assegurados; e, de outro, a preservação do meio ambiente natural, com a perpetuação de fauna e flora.

O primeiro ponto a ser verificado no caso da aquisição de posse pela autarquia IEF é a afetação da área onde esta é inserida. A terra deve necessariamente estar contida em uma área afetada por um decreto criador de alguma

das unidades de conservação, devendo estas UC's serem de posse e domínio públicos (Parque, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, e Monumento Natural e Refugio de Vida Silvestre - nestes casos, quando não houver aquiescência do proprietário). Assim estabelece o art. 225 da Constituição Federal em confrontação com o art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Para a aquisição de um imóvel, deve a autarquia verificar todos os pressupostos que tragam segurança jurídica para lisura do procedimento, dentre eles:

- Certificação através de consulta formal ao ITER de que a área de interesse não represente terra devoluta, ou nos casos atuais, a área deverá passar pelo processo discriminatório administrativo, contendo o posseiro, a área efetivamente possuída, se possível já georreferenciada, adotando as normas estabelecidas pela Lei 10.267/00, e seus decretos regulamentadores, a origem da gleba e seus respectivos registros cartoriais.
- Avaliação efetuada pelo órgão oficial (Diretoria de Avaliação Imobiliária da SEPLAG), sendo o custo compatível com o valor de mercado.
- Deverá haver na forma de transmissão da posse um justo título, ou seja, um título que represente a aquisição do domínio (doação, compra e venda, troca). Justo é o título hábil em transferir a propriedade. Traz consigo a presunção de boa fé, representado pela escritura de compra e venda de posse, ou mesmo desapropriação de posse. O título deve relatar a forma de aquisição, o tempo e a origem, para que a posse possa ser somada ocorrendo o *accessio possessionis*, que é a faculdade de juntar à sua posse do antecessor, que será necessário para casos de regulamentação através de usucapião, sendo a presente modalidade a adotada para aquisição de posse pela autarquia estadual IEF.
- Deverá ter a autarquia dotação orçamentária para a efetiva implementação da aquisição, podendo ser utilizados recursos do caixa único do Estado, reposição florestal ou recursos provenientes da compensação ambiental conforme disciplina a Lei Federal nº 9985/00.

Assim temos que a aquisição da área compreendida por UC através da desapropriação de posse, nos casos em que esta for mansa e pacífica, preenchido os pressupostos aquisitivos, não representa nenhum vício em relação ao ordenamento jurídico pátrio, pois a posse é considerada, juridicamente, bem de natureza econômica, que pode ser negociado, através, v.g., de compromisso de compra e venda. Trata-se da *"accessio possessionis"*.

Na lição de SILVIO DE SALVO VENOSA, Direito Civil – V.3 – Direitos Reais. Ed. Atlas – 5ª ed. SP, no sentido de que a transmissão da posse pode ocorrer a título universal ou singular. Aqui interessa-nos apenas a transmissão a título singular, que *“ocorre quando se transfere um bem ou bens determinados e individualizados. É o que se sucede negocialmente inter vivos”*.

Se levarmos em conta a teoria subjetiva, representada por Savigny, a aquisição da posse é perfeitamente abarcada pelo IEF, pois encontram-se intrínsecos o ato físico (*corpus*), com a efetiva posse na assunção da UC, juntamente com o ato volitivo (*animus*) representado no ato da compra abarcado pelo decreto ou lei criador da UC, ocorrendo o mesmo respaldo se elencarmos a teoria objetiva com base nas fundamentações de Jhering, adotadas pelo Código Civil Brasileiro.

Nas palavras de SILVIO RODRIGUES – Direito Civil – Vol. 5 – Direito das Coisas – Editora Saraiva – *“a posse, situação de fato, vai ser protegida porque aparenta ser uma situação de direito; e, enquanto não se demonstrar o contrário, tal situação prevalecerá...”* *“o possuidor é aquele que age em face da coisa corpórea como se fosse proprietário, pois a posse nada mais é do que uma exteriorização da propriedade”*.

O direito pátrio hoje está em plena mudança. A respeito do tema propriedade, não estando esta mais no patamar pético de proteção, hoje tal direito é relativo, pois depende do cumprimento da função social da propriedade, conforme art. 5º XXIII, 186 II, cumulado com o art. 225, estando também necessária para a proteção, que a propriedade cumpra a sua função ecológica.

Neste caso, tem prevalência o pequeno produtor rural que utiliza a terra como meio de subsistência, mesmo sendo esta posse, em detrimento ao proprietário que a abandona, ou a utiliza como bem especulativo.

A jurisprudência aceita a soma da posse nova com a posse velha, a *accessio possessionis* para aquisição, pelo usucapião, conforme entendimento do E. STJ, senão vejamos:

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. ALEGAÇÃO E USUCAPIÃO. INSTRUMENTO PARTICULAR DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. JUSTO TÍTULO. SÚMULA Nº 84-STJ. POSSE. SOMA PERÍODO NECESSÁRIO À PRESCRIÇÃO AQUISITIVA ATINGIDO. I. Ainda que não passível de registro, a jurisprudência do STJ reconhece como justo título hábil a demonstrar a posse o instrumento particular de compromisso de compra e venda. Aplicação da orientação preconizada na Súmula nº 84. II. **Se somadas as posses da vendedora com a dos adquirentes e atuais possuidores é atingido lapso superior ao necessário à prescrição aquisitiva do**

**imóvel, improcede a ação reivindicatória do proprietário ajuizada tardiamente.** III. Recurso especial conhecido e provido. ( Recurso Especial nº 171204/GO (1998/0025890-6), 4º Turma do STJ, Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior. J. 26.06.2006, unânime, DJ 01.03.2004) Referência Legislativa: Súmula do STJ nº 84 Leg. Fed. Lei 3071/16 – Código Civil Art. 496 Art. 551 Art. 552 (**grifamos**)

#### **USUCAPIÃO – REQUISITOS – PRESENÇA – RECONHECIMENTO – PROCEDÊNCIA**

– Sendo a prova produzida nos autos firme e convincente no sentido de apontar para a existência de posse exclusiva, vintenária, pacífica, ininterrupta e com a intenção de donos, por parte dos requerentes, presentes os requisitos à aquisição do domínio e seu reconhecimento pela ação de usucapião. (TAMG – AC 0273740-6 – 7ª C.Cív. – Rel. Juiz Geraldo Augusto – J. 10.06.1999)

Sendo assim a desapropriação da posse para fins de usucapião pelo IEF, ou mesmo para regulamentação através de certidão concedida pelo ITER é perfeitamente legítima, quando respeitado os princípios da boa-fé e os pressupostos da prescrição aquisitiva.

É importante salientar que, em caso semelhante, ocorrido no Parque Estadual do Rio Preto, o Ministério Público já se manifestou favorável à aquisição de posse, nas palavras do Ilmo. Promotor de Justiça Leonardo Duque Barbabela, no procedimento investigatório n 161/03:

*“uma vez adquirida a posse, o IEF ajuizou a competente ação de usucapião, que é de natureza eminentemente declaratória, pois a aquisição da propriedade, por este modo, se dá pela posse mansa e pacífica prolongada do bem. Observados os requisitos legais”.*

*“Outrossim, ao teor da Lei 8.666/93 art. 24, X, a Administração Pública pode adquirir, mediante dispensa de licitação “ ... imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha...”*

*“No caso em exame, a aquisição direta, sem licitação, da posse e propriedade do imóvel onde foi implantado o Parque Estadual Rio Preto, encontra-se perfeitamente adequada à exceção legal contida no mencionado art. 24, X da Lei 8.666/93. Por derradeiro, a alegação de que as terras adquiridas pelo IEF seriam devolutas afeiçoa-*

*se improcedente. É que os documentos de fls.68/89 do Apenso 2, exarados pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio Preto, Procuradoria Geral da União no Estado de Minas Gerais, Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão – Secretaria do Patrimônio da União (MG), Procuradoria do Estado de Minas Gerais e Certidão do Juízo da Comarca de Diamantina evidenciam o desinteresse dos diversos entes da federação nas aludidas terras”.*

Por derradeiro, a aquisição de glebas através de posse, respeitados os ditames acima, podem perfeitamente, sob o prisma jurídico, se realizar.

É válido lembrar que a desapropriação de posse é apenas uma metodologia para se resolver o grande problema referente à regularização fundiária. Temos ainda outros mecanismos jurídicos para que o estado promova a regularização, e ao mesmo tempo implemente justiça social, abarcando de forma justa o direito dos menos favorecidos.

À seguir, traçaremos outras possibilidades em que há autorização legislativa para a retirada de famílias dentro das Unidades de conservação independente do título que justifique ou não a sua presença dentro da UC.

## 7 - DO REASSENTAMENTO E DA COMPRA DIRETA

A Lei Federal nº 9985/00 prevê em seu artigo 5º que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por ela instituído, será regido por diretrizes, dentre as quais, as que :

*“X – garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos.”*

A partir daí, tem-se que famílias tradicionais são aquelas que baseiam-se na utilização de recursos naturais como meio de subsistência.

Algumas unidades de conservação permitem a existência de famílias tradicionais em seu interior, de forma compatível com o uso sustentável dos recursos naturais, como é o caso da Reserva Extrativista e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, ambas pertencentes à categoria de Uso Sustentável.

Por outro lado, nas unidades de conservação de Proteção Integral, a Lei do SNUC não admitiu a permanência dessas famílias em seu interior, visto ser proibido o uso direto de recursos naturais. Por isso, em unidades de conservação de Proteção Integral onde existam famílias tradicionais, caberá ao Poder Público a indenização e o reassentamento dessas famílias, conforme depreende do art. 42. Ressalte-se que, apenas as populações tradicionais residentes na unidade de conservação no momento da sua criação, é que terão direito ao reassentamento, excluído assim as que ingressaram na unidade após o ato de sua criação.

Vejamos:

*“Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.*

*§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas”*

A previsão legal desta obrigação ao Poder Público se dá no intuito de viabilizar a regularização fundiária, indispensável para assegurar a efetiva proteção do meio ambiente. O Programa de Regularização Fundiária tem como objetivo central a definição dominial das terras abrangidas por Unidades de Conservação e sua posse efetiva, com a conseqüente incorporação desses espaços territoriais especialmente protegidos ao patrimônio do Estado.

A preservação da biodiversidade nativa depende necessariamente do enfrentamento da questão fundiária, uma vez que as unidades de conservação criadas só passam a se efetivar após a incorporação pelo Estado de seu domínio e, conseqüentemente, sua posse.

A regularização fundiária enfrenta questão extremamente delicada quando se depara com populações tradicionais residentes nas unidades de conservação. A própria Lei do SNUC positivou a preocupação com estas famílias tradicionais residentes em unidades de conservação, conforme previsão do art. 4º, X, acima transcrita.

A obrigatoriedade de reassentar as famílias tradicionais se faz necessária não apenas por ser uma imposição legal, tampouco por encontrar respaldo noutros institutos jurídicos, mas também pelas razões sociais que a regu-

larização fundiária envolve. O reassentamento consiste numa maneira de minimizar o prejuízo destas populações, oferecendo-lhes alternativas de subsistência fora da unidade de conservação onde tradicionalmente viviam.

O Decreto nº 4340/02, que regulamenta a Lei 9985/00, em seu capítulo XIX, trata do reassentamento das populações tradicionais nos seguintes termos:

*Art. 35 O processo indenizatório de que trata o art. 42 da Lei nº 9.985, de 2000, respeitará o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais.*

*Art. 36. Apenas as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento.*

*Art. 37. O valor das benfeitorias realizadas pelo Poder Público, a título de compensação, na área de reassentamento será descontado do valor indenizatório.*

É exatamente nestes termos que o IEF, através dos procedimentos adotados pela GEREFF, vem conduzindo a regularização fundiária. Para dar concretização a esta proposta, o órgão se utiliza da compra direta como instrumento jurídico para a aquisição das terras a serem utilizadas para fins de reassentamento.

A compra direta é instrumento hábil à aquisição destas terras pois, com base no art. 24, X, da Lei 8666/93, a Administração Pública pode adquirir, mediante dispensa de licitação “...imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha...”

É de se ver que nesta situação perfeitamente se enquadra a aquisição das terras para onde serão realocadas as populações tradicionais retiradas das unidades de conservação. Estas terras devem, sempre que possível, estar localizadas numa região próxima da unidade de conservação onde estas pessoas viviam anteriormente e devem oferecer condições de vida similares à que tinham estas famílias na unidade de conservação. Inclusive, é de suma importância que essas populações sejam realocadas para terras em que seja viável o mesmo tipo de cultura a que estavam acostumadas, como forma de assegurar-lhes seus meios de subsistência. Estes requisitos são essenciais para um reassentamento bem-sucedido em termos de políticas públicas, não esquecendo que o art. 42 prevê que o local e as condições devem ser acordados entre as partes.

Por fim, cabe ressaltar que o reassentamento é medida cabível apenas para aqueles possuidores ou proprietários de terras localizadas em unidades de conservação e que se enquadrem na categoria populações tradicionais. Entretanto, a regularização fundiária não pode se restringir apenas a estes casos, sob pena de se tornar ineficaz.

Assim, em relação à regularização fundiária de populações não tradicionais (posseiros e proprietários), o Poder Público pode se valer da desapropriação e até mesmo da compra direta. O raciocínio jurídico a permitir a compra direta de terras para fins de reassentamento também se adequa perfeitamente à hipótese de aquisição de terra fora da área de unidade de conservação, para este fim.

A compra direta de terras afetadas pelas unidades de conservação pode ser feita tanto em relação aos posseiros cuja posse seja legítima, quanto em relação aos proprietários destas terras, apenas em um caso: quando caducar o decreto que declara a área como de utilidade pública ou interesse social. Isso porque a Lei do SNUC já prevê como forma de aquisição de terras particulares em unidades de conservação a desapropriação, após decreto ou lei que declare aquela área afetada como de utilidade pública ou interesse social. A legislação vigente prevê que o Poder Público tem o prazo de 05 anos (Decreto Lei 3365/ 41 – por utilidade pública) ou 02 anos (Lei 4132/62 – por interesse social), a contar da data do decreto (ou Lei) para desapropriar. Expirado este prazo, o Poder Público não pode mais agir, tendo que aguardar o lapso temporal de 01 ano para publicação de novo Decreto (ou Lei), e conseqüente execução das atividades relacionadas à desapropriação. É nesse prazo de 01 ano, em que o Estado estaria “engessado” para promover a regularização fundiária, que caberia a aquisição das terras mediante compra direta, prevista no art. 24, X da Lei 8666/93.

Conforme já foi exaustivamente trabalhado, reconhecemos o caráter econômico da posse. A hipótese se enquadra no art. 24, X, da Lei nº 8666/93, pois a escolha destas terras é estritamente condicionada à sua localização, devem estar inseridas em uma unidade de conservação específica.

## 8 – COMPENSAÇÃO SOCIAL DA RESERVA LEGAL

A Compensação da Reserva Legal pela doação de áreas voltadas a regularização fundiária de Unidades de Conservação permite que com **um só instituto se resolva dois dos grandes problemas que afetam a implementação eficaz das Unidades de Conservação no Brasil, quais sejam, a regularização fundiária e a escassez de recursos notoriamente enfrentada pelo poder público, na medida em que permite que a regularização fundiária seja feita, via indireta, com recursos privados COM FORMAS MENOS BUROCRÁTICAS E MAIS ÁGEIS.**

Por certo que a adoção do instituto que passaremos a denominar de **COMPENSAÇÃO SOCIAL DA RESERVA LEGAL** deixa de trazer consigo o gravame da compensação provisória que até a promulgação da Lei 11.428/06, só perdurava pelo prazo de 30 anos. Nota-se que, com a nova redação, a opção legislativa foi clara: a proteção efetiva de áreas protegidas através de sua incorporação ao patrimônio público possui, do ponto de vista axiomático, valor maior que a recomposição da reserva legal inexistente ou incompleta na propriedade privada.

Vale a pena, a propósito do tema, destacar que tanto as Unidades de Conservação quanto a Reserva Legal são modalidades de espaços territoriais especialmente protegidos, porém, de conteúdo e caráter diferenciados. A própria legislação aponta essas diferenças.

O artigo 2º inciso I da Lei 9.985/00 conceitua as Unidades de Conservação:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As unidades de conservação, principalmente as de proteção integral, são áreas com tamanha representatividade ecológica que o próprio poder público, imbuído da responsabilidade constitucional de prover um meio ambiente equilibrado, restringe em sua totalidade a utilização da gleba, exercendo o *jus imperium* com a definição através de norma legal da extensão e o tipo de utilização da área.

Possui um caráter de perpetuar o bioma ainda existente e protegido fisicamente.

Já o conceito de Reserva Legal está previsto no artigo 1º. §2º. Inciso III da Lei 4.771/65 que assim dispõe:

## 8.1. CONCEITO DE RESERVA LEGAL

Inicialmente, cumpre notar que reserva florestal legal ou simplesmente reserva legal (RL) são expressões sinônimas.

“Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (art. 1o, parágrafo 2o, III, do Código Florestal já com a nova redação dada pela MP n. 1.956-50, de 26.5.2000) - Essa MP foi sucessivamente reeditada até a MP 2.166/01-67, cujo prazo de vigência foi estendido pelo art. 2o, da EC n. 32/2001.

Cuida-se de uma obrigação geral, não onerosa, que incide sobre a propriedade e posse rurais.

Configura-se como uma limitação administrativa de uso, com fundamento no princípio da função sócio-ambiental da propriedade.

A natureza da obrigação de constituição da reserva legal por se tratar de uma obrigação *propter rem* incide sobre cada propriedade e posse rurais; adere ao imóvel, embora repercuta na esfera jurídica do titular da coisa. A essa altura, algumas palavras devem ser ditas a despeito dessa obrigação.

Como se pode depreender, tanto as unidades de conservação quanto a reserva legal partem do princípio da reserva de espaços territoriais como garantia de perpetuação da vida em seus ecossistemas originais. Quanto às unidades de conservação, especialmente no que diz respeito àquelas de proteção integral, o escopo maior é o da preservação da natureza visando à proteção, a longo prazo, das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais, e o que é melhor, tornando todo este patrimônio biológico público, capaz de assegurar às gerações futuras a possibilidade de desfrutar de toda a benesse adquirida por esta área legalmente e efetivamente protegida.

Já o instituto da reserva legal está voltado à idéia de conservação, ou seja, de utilização sustentável dos ambientes florestais situados na propriedade privada, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das presentes e das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral, contudo a presente área não deixa de ser privada recaindo sobre a mesma quase todos os direitos reais, como o uso, gozo, e disposição, ocorrendo apenas uma limitação administrativa, justamente no uso da área da reserva legal.

A característica marcante que diferencia os institutos mencionados está no fato de que nas unidades de conservação há uma delimitação geográfica específica, com objetivos igualmente específicos, voltados à proteção e perpetuação dos recursos ambientais lá existentes sob administração, em geral, do poder público; já a reserva legal, não

obstante também manter objetivos de conservação, tem caráter difuso, ou seja, está dispersa geograficamente nas propriedades; seu uso é permitido, condicionado a sustentabilidade que deve ser promovida pelo proprietário rural.

Institutos que partem do mesmo gênero: espaços territoriais especialmente protegidos que correspondem, entretanto, a espécies diferentes, reguladas por legislações igualmente diferentes e com restrições diferentes.

Nesse ponto, vale destacar que a compensação social da reserva legal parte de um fato real que é a descaracterização ou inexistência da reserva legal nas propriedades, certamente, em algum momento, suprimida de forma ilegítima ou não, mesmo porque muitas vezes as propriedades rurais com um histórico centenário de exploração já não possuem maciços florestais capazes de justificar os atributos da reserva legal anteriores à decretação do código florestal, mas que de qualquer forma, não se justifica sua ausência; por outro lado, parte também do fato real de que a criação de unidades de conservação está vinculada à existência de terras que mantêm características naturais relevantes.

Em outras palavras: a opção legislativa partiu da constatação de que entre a notória inexistência da reserva legal nas propriedades privadas e que, portanto, não estão cumprindo sua destinação ambiental e a existência de espaços territoriais que ainda mantêm efetiva conservação ambiental, opta-se por garantir prioritariamente a manutenção destes, que ainda se sustentam íntegros. Para tanto, eleva-se, a regularização fundiária, como pressuposto fundamental a efetiva constituição desses espaços, já que, como dito, permite a maior efetividade das unidades de conservação no que diz respeito ao cumprimento de seus objetivos. Nesse passo, deu-se preferência a manutenção do que ainda mantém-se conservado, postergando-se, no tempo, a reconstituição da reserva legal cujos objetivos de cunho ambiental serão perseguidos no futuro.

Com a necessidade do crescimento da economia e principalmente do pilar energético contando com fontes renováveis, notamos que o problema da ausência da reserva legal em várias áreas do Estado de Minas e principalmente na região do Vale do Paraíba em São Paulo, representa um enorme entrave para o licenciamento de tais atividades, podendo dessa forma a compensação social de reserva legal ser o principal instrumento para a resolução de dois graves problemas.

O instituto da compensação da reserva legal, enquanto gênero, e conforme dispõe o artigo 44, inciso III, da Lei 4.771/65 está fundado em alguns pressupostos: a equivalência da área a ser compensada tanto quantitativa quanto qualitativamente, a identidade de ecossistemas compensados e o critério de localização geográfica que por opção legislativa, deve-se dar por bacia hidrográfica ou proximidade (art. 44 §4º.) e ainda no mesmo Estado da federação.

Isto significa que em primeiro lugar há que se observar que a área em que ficará gravada a compensação deve possuir pelo menos o mesmo tamanho da área que deveria ser destinada a reserva legal na propriedade desprovida

desta, devendo ainda, guardar importância ecológica, ou seja, a área compensada deve possuir condições de cumprir os objetivos da reserva legal já explicitados em parágrafos anteriores.

O outro elemento refere-se à identidade de ecossistemas. Do dicionário Larousse pode extrair a definição da expressão ecossistemas: “*unidade funcional estável, formada pela comunidade biótica e pelo ambiente físico, com estruturas bióticas bem definidas e ciclagem de materiais entre as duas partes*”. Os ecossistemas brasileiros foram tecnicamente definidos e oficialmente aprovados. Do site do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais renováveis - IBAMA, pode retirar tais ecossistemas: Costeiros, Amazônia, Cerrado, Caatinga, Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos. Cada qual guardando em suas estruturas fundamentais, certa identidade.

O terceiro elemento diz respeito ao critério territorial eleito pelo legislador que é da localização geográfica entre as áreas objeto da compensação que devem se dar na mesma microbacia ou em caso de impossibilidade, o critério de maior proximidade possível entre a área desprovida de reserva legal e a área eleita para compensação, que no caso da doação, por analogia, deve ser adotada a unidade de conservação mais próxima ou mais avançada no estágio de regularização fundiária.

Este terceiro item merece um pouco mais de atenção. É preciso que se identifiquem as razões que levaram o legislador a adotar esse critério territorial com base em microbacias. Várias especulações podem ser feitas sobre o tema, mas certamente não se pode fugir da idéia principal, que é a manutenção em maior grau possível de representações territoriais biodiversas em todo o território.

Ora, se a reserva legal foi instituída de forma dispersa pelo território, através do critério da propriedade privada, com o fito de conservação da biodiversidade e abrigo e proteção de fauna e flora nativas, quer a reserva legal, enquanto instituto de proteção ambiental, assegurar que todo e qualquer elemento ecológico, seja que em parte do território nacional se encontre, seja mantido e conservado, nas proporções e limites estabelecidos.

Para tanto, o legislador, ao adotar a microbacia como critério, pressupôs que estar-se-ia tratando, em outras palavras, do mesmo ambiente, mesmo porque existem hoje nos Estados grandes espaços geográficos representando o mesmo bioma, mesmo que em bacias diferentes. É neste sentido que a adoção da flexibilização do critério da bacia deva ser adotado, nos casos específicos de doação de áreas inseridas em unidades de conservação uma vez que o próprio ato de criação da Unidade de Conservação já avalia a sua relevância ecológica, que destarte, não é encontrada na regeneração de fragmentos dentro de uma propriedade que a longa data teve suprimida a sua biodiversidade em virtude de inúmeros fatores.

A compensação social da reserva legal através da doação em áreas de UCs, há que se, senão flexibilizar a interpretação literal e fria da lei, pelo menos não adotar critérios que venham a inviabilizar o instituto. Ora, se

estamos falando de um Parque Nacional ou Estadual de milhares de hectares, exigir-se que tal compensação se dê na mesma microbacia é o mesmo que impedir o uso deste instituto em Unidade de Conservação, salvo raríssimas exceções de propriedades circunvizinhas. Nesses casos, é bem possível que tenhamos várias microbacias que toda a sua extensão localizem-se dentro do território da própria Unidade de Conservação, ou mesmo casos em que, em determinada microbacia, não exista nenhuma unidade de conservação próxima. Assim, não observar tais situações é dar por morto um instituto que ainda não teve sequer a oportunidade de nascer. Certamente não foi essa a intenção do legislador.

Desta feita, quando se está a tratar de compensação social de reserva legal, deve-se verificar, com maior propriedade, não a literalidade da lei, mas outros critérios tão ou mais importantes que o próprio critério da microbacia, quais sejam: identidade de ecossistemas, relevância da Unidade de Conservação considerando a importância de sua efetivação e a necessidade mais ou menos premente de regularização fundiária, a relevância, maior ou menor, do ponto de vista ambiental, da recuperação imediata da reserva legal ou a possibilidade de que se dê a posteriori, ou seja, deverá ser avaliado tecnicamente o comprometimento da qualidade ambiental com a postergação da recuperação da reserva legal na propriedade beneficiada.

Em suma, deverá se realizar um juízo de ponderação, afim de que se verifique, no caso concreto, tendo em conta o princípio da razoabilidade, o que de fato é mais importante ou mais urgente: a regularização fundiária da Unidade de Conservação, ainda que a mesma não esteja localizada na mesma microbacia da propriedade desprovida de reserva legal ou a recuperação imediata da reserva legal em uma área já sem representatividade ecológica, e que no muito, só irá recuperar fragmentos arbóreos sem representatividade biológica relevante. Atente-se que a “flexibilização” do critério microbacia somente pode ser admitido, tendo em vista a adoção de um bem maior repassado a toda a coletividade, uma vez que a área objeto da reserva legal, deixa de ser um bem patrimonial individual, para tornar-se um bem coletivo, passível de utilização difusa pela sociedade.

O tema em que se assevera a discussão é tão relevante que a adoção deste instituto resolve de uma só vez vários problemas, não só os ligados à área ambiental, mas os tocantes à questão social, pois possibilitam àquelas várias famílias que possuem áreas dentro de unidades de conservação, recaindo sobre as mesmas várias restrições de uso, condições para que a sua indenização venha a se concretizar de forma mais célere, e menos burocrática uma vez que o particular possui um maior poder de barganha.

Outros aspectos de relevância a serem considerados dizem respeito, do ponto de vista procedimental, ao imóvel que será doado ao órgão ambiental competente, inserto no perímetro da Unidade de Conservação.

Primeiro, há que se ter em conta que no processamento do pedido de compensação provisória da reserva legal, todos os aspectos que envolvam o imóvel que deveria ser expropriado, mas que será doado, quer seja o seu tamanho a localização geográfica, a documentação da gleba dentre outros.

Assim, o imóvel doado deve ser tratado, guardadas as devidas proporções e os princípios cabíveis, como se expropriado fosse. Desta forma, há que atender, no que for possível, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como traduzir a razoabilidade, a racionalidade no emprego dos recursos que embora privados, surtirão, não se pode olvidar, efeitos de mercado sobre o valor dos demais imóveis em situação semelhante. Desta feita, devem respeitar critérios que visem aplicar a justa indenização dos imóveis e benfeitorias identificadas no interior das unidades de conservação que reflitam o preço de mercado que não podem e não devem sofrer variações decorrentes da aplicação do instituto.

Por outro viés, tais imóveis deverão atender aos requisitos de imóveis expropriados de modo que se faz necessário, por óbvio, a existência do ato constitutivo da unidade de conservação a ser regularizada nas categorias permitidas para o uso do instituto (Parque, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Reserva Extrativista e Floresta Nacional ou Estadual) e a prova inequívoca da autenticidade e da legitimidade do título de propriedade ostentado e da boa -fé da ocupação e das benfeitorias edificadas, quando se tratar de domínio privado nas unidades de conservação.

Por ademais, observe-se que como o instituto refere-se à doação, há que se demonstrar que o proprietário do imóvel doado tem o efetivo domínio da área. Em casos de posse, não tendo o titular da posse o domínio, não poderá efetuar a doação, não se aplicando, portanto, o instituto.

Além da garantia da posse, a gleba deve guardar certeza em relação a sua área. Para tanto, deve adotar a medição através de aparelhos de GPS geodésicos, abarcando o georreferenciamento da área de acordo com grau de especificidade exigido pelo INCRA após a promulgação da Lei Federal 10.267/01.

No sentido de regulamentar o art. 44, § 6º, da Lei 4.771/65 abarcando dessa forma todos os procedimentos para a aplicação da CSRL, o Estado de Minas, através do Conselho de Política Ambiental aprovou uma Deliberação Normativa de n.º 132 a qual conta com todos os critérios para sua aplicação, possuindo como inovação o fator de conversão para a compensação de áreas dentro de UCs com a referência de cada 1 ha (um hectare) necessário para a constituição de RL deverá o solicitante adquirir 1,2 ha (um vírgula dois hectares) dentro da unidade de conservação.

Nesse ponto, podemos passar as conclusões:

A efetividade das Unidades de Conservação e o cumprimento de seus objetivos depende de dois fundamentais pressupostos: integralização ao patrimônio público dos imóveis privados que compõe a área protegida, mediante processo célere de regularização fundiária que transfira o domínio das áreas para o poder público, quando assim a categoria de UC o exigir, e a existência de condições financeiras não apenas para criar, mas também para manter os espaços territoriais especialmente protegidos.

Deve ser adotado este benefício apenas para as áreas onde não mais há resquícios que representam a biodiversidade daquela propriedade, proibindo a utilização do presente instituto para as áreas em que a supressão da vegetação forem posteriores à vigência do presente instituto.

Isto posto, parece não restar dúvida de que a regularização fundiária pode se valer dos seguintes instrumentos jurídicos: desapropriação, reassentamento e compra direta e CSRL. A utilização de um ou de outro instrumento dependerá das peculiaridades de cada caso concreto. Importante é não perder de vista que a utilização destes instrumentos obedece estritamente aos parâmetros da legalidade.



An aerial photograph of a tropical coastline. In the foreground, there is a dense, lush green forest covering a hillside. The middle ground shows a bay with a sandy beach curving along the shore. Several small, rocky islands are scattered in the turquoise water. In the background, the ocean extends to the horizon under a clear blue sky. The overall scene is vibrant and scenic, typical of a coastal region in Brazil.

# **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Heloisa Bortolo Brandão**  
**Luiza Muccillo de Barcellos**

**Colaboradores**    **Eduardo Augusto Ribeiro Domingues**  
**Lucia ReginaTeixeira Mendes**  
**Luciano Cosme dos Santos Silva**  
**Olga Brito**  
**Sonia Maria Caputo da Silva Eira**

## AGRADECIMENTOS

Nossos sinceros agradecimentos ao André Ilha, Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas, e a Daniela Pires e Albuquerque, Coordenadora de Projetos Especiais – COPE, que tanto batalharam pela criação do Núcleo de Regularização Fundiária do INEA, sendo fundamentais para sua implantação.

Aos Procuradores e avaliadores da Procuradoria Geral do Estado por todo apoio ao NUREF e pela atuação fundamental no processo de regularização fundiária das unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro

À Miriam Fontenelle, Chefe de Gabinete da Vice-Presidência do INEA, por sua importante contribuição na implantação do Núcleo de Regularização Fundiária e definição de suas metodologias.

A todos do INEA que contribuem para o trabalho do NUREF.

# 1. INTRODUÇÃO

No intuito de dar cumprimento à Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, foi criado, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF.

Esse Núcleo tem como atribuição precípua adotar todos os procedimentos visando à regularização fundiária das unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro, que, com fundamento na supracitada lei, devem ser de posse e domínio público, tais como parques, reservas biológicas, estações ecológicas, entre outras.

Embora a regularização fundiária dessas unidades pressuponha a desapropriação das áreas particulares inseridas no seu interior (arts. 9º, 10 e 11, § 1º, arts. 18 e 19, §1º e art. 20, §2º da Lei do SNUC) e a realocação e indenização ou compensação das populações tradicionais residentes (art. 42 da Lei 9.985/2000), os entes federativos que têm enfrentado a questão têm adotado metodologias próprias, condizentes com sua realidade político-institucional.

Sendo assim, a proposta deste texto é apresentar a metodologia de trabalho e as ações realizadas pelo NUREF do INEA ao longo do seu primeiro ano de implantação.

Para isso é importante, primeiramente, conhecer a estrutura administrativa ambiental do Estado, inclusive as significativas mudanças ocorridas no último ano, bem como a situação fundiária em que se encontram as unidades de conservação que deverão passar pelo processo de regularização fundiária.

## 2. O SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro foi um dos precursores na implantação do Sistema Estadual de Meio Ambiente, com a criação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA e da Fundação Superintendên-

cia Estadual de Rios e Lagoas – SERLA.

De acordo com o previsto no Decreto-Lei nº. 39, de 24 de março de 1975, instrumento destinado à criação de ambas as Fundações, a FEEMA tinha como principais objetivos o controle da poluição, a promoção de pesquisas e estudos técnicos destinados ao desenvolvimento de tecnologias na área ambiental, bem como o desenvolvimento de programas educativos para melhor compreensão social das questões ambientais, sendo responsável pelo licenciamento e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras.

Já a SERLA, órgão responsável pela execução da política estadual de gerenciamento de recursos hídricos, tinha como principais objetivos o saneamento e recuperação de bacias fluviais e lacustres em áreas urbanas e rurais, a avaliação e o estudo da utilização dos recursos hídricos das bacias ou cursos de água para uso de entidades públicas ou privadas, entre outros.

Com a edição do Decreto Estadual nº. 9.847, de 15 de março de 1987, foi instituída a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS, atualmente denominada Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, com a atribuição de formular, coordenar e executar a política estadual de meio ambiente.

Só em 1986, por meio da Lei Estadual nº. 1.071, foi criada a Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ, com atribuição de executar a política florestal estadual, que foi disciplinada pela Lei Estadual nº 1.315/88, cujo artigo 9º assim dispõe:

Art. 9º - A Fundação IEF funcionará com órgão técnico e executor da Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro, tendo como principais objetivos:

- I - realizar, promover, assistir e fomentar pesquisas e experimentação dos recursos florestais;
- II - promover, orientar, assistir e fomentar o reflorestamento econômico, o de fins ecológicos e o de proteção, a utilização racional da flora e da fauna e colaborar na proteção do solo e dos recursos hídricos;
- III - produzir sementes e mudas de essências florestais
- IV - propor a criação e administrar as unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro;
- V - fiscalizar, por delegação ou convênio, a utilização dos recursos da flora e da fauna, incluindo a reposição, exploração, consumo e circulação de matéria-prima florestal, de seus produtos e de exemplares da fauna em todo o território do Estado.
- VI - promover atividades educativas vinculadas à conservação da natureza; e
- VII - prestar serviços na área de seu conhecimento em todo o território nacional e no exterior, desde que

as expensas do órgão ou instituição solicitante quando se tratar de serviços fora do Estado do Rio de Janeiro.

Nota-se, em análise ao referido dispositivo, que as competências do IEF/RJ estavam diretamente relacionadas à proteção e preservação da flora e da fauna, incluindo a gestão das áreas protegidas estaduais.

Por tal razão, as unidades de conservação criadas antes da instituição do IEF/RJ, como, por exemplo, o Parque Estadual do Desengano e a Reserva Biológica de Araras, tiveram sua administração transferida para aquela Fundação.

Em 01 de janeiro de 1995, através do Decreto Estadual nº. 21.258, houve uma reestruturação administrativa na área ambiental do Estado do Rio de Janeiro, quando os três órgãos ambientais, FEEMA, SERLA e IEF/RJ, se tornaram vinculados a então SEMADS.

Além dessas entidades, o Sistema Estadual de Meio Ambiente era também composto pelos seguintes órgãos: a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA e o Fundo Estadual de Controle Ambiental – FECAM.

A CECA teve suas atribuições elencadas no Decreto-Lei nº. 134, de 16 de junho de 1975 e, após sucessivas mudanças, passou a contar com uma câmara de normatização e outra de licenciamento e fiscalização, com as seguintes funções:

- Câmara de Normatização: implementar, mediante regulamentação, as diretrizes gerais e específicas da política estadual de controle ambiental; elaborar as instruções, normas, diretrizes e outros atos complementares necessários ao perfeito funcionamento do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP; entre outras.
- Câmara de Licenciamento e Fiscalização: determinar a expedição de licenças ambientais, estabelecendo suas condicionantes e restrições, ou denegar os requerimentos de licenças; lavrar os autos de infração com base nos autos de constatação lavrados pelos agentes fiscalizadores dos órgãos vinculados – FEEMA, SERLA e IEF/RJ; entre outras.

De acordo com o Decreto Estadual nº. 9.991, de 5 de junho de 1987, o CONEMA foi instituído, sob a presidência do Secretário de Estado de Meio Ambiente e com representação paritária de membros do poder público e da sociedade civil, como órgão deliberativo e normativo, encarregado de estabelecer as diretrizes da política estadual

de controle ambiental e de orientar o Governo do Estado na defesa do meio ambiente, na preservação dos bens naturais e na formulação de providências para melhoria de qualidade de vida da população.

O FECAM, que possui previsão na Constituição do estado, foi criado pela Lei Estadual nº. 1.060, de 10 de novembro de 1986, com o objetivo de atender as necessidades financeiras dos projetos e programas instituídos para apoio ou execução da política estadual de controle ambiental, sendo vedada a utilização de seus recursos para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

Recentemente, em atendimento ao disposto no artigo 32 do Decreto Federal nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002, foi instituída a Câmara de Compensação Ambiental do estado do Rio de Janeiro - CCA, órgão colegiado, cuja principal atribuição é definir a aplicação dos recursos oriundos de medidas compensatórias devidas por empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Em 9 de fevereiro de 2007, a Câmara de Compensação Ambiental foi modificada pela Resolução SEA nº 08, passando não apenas a privilegiar unidades de conservação já existentes, mas a estimular a criação de novas áreas protegidas. Além disso, objetivando democratizar a estrutura da CCA, esta resolução também ampliou seus integrantes, incluindo representantes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, da Rede de ONGs da Mara Atlântica, da FIRJAN, entre outros.

Dessa forma, nota-se que, até dezembro de 2008, a estrutura administrativa ambiental do Estado do Rio de Janeiro era composta pelos seguintes órgãos:

|   |
|---|
| Secretaria de Estado do Ambiente – SEA/RJ               |
| Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente – FEEMA |
| Fundação Superintendência de Rios e Lagoas – SERLA      |
| Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ       |
| Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA             |
| Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA          |
| Conselho de Recursos Hídricos – CRH                     |
| Câmara de Compensação Ambiental – CCA                   |
| Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM         |
| Fundo de Recursos Hídricos – FUNDRHI                    |

Por iniciativa do então Secretário de Estado do Ambiente, Carlos Minc, foi apresentada proposta visando nova modificação na estrutura administrativa ambiental do Estado, de maneira a possibilitar um atendimento mais eficiente à população, através de uma estrutura mais atuante na proteção ambiental.

Para isso, as três entidades vinculadas, FEEMA, SERLA e IEF/RJ, foram extintas, dando ensejo à criação, em 04 de outubro de 2009, pela Lei Estadual nº. 5.101, do **Instituto Estadual do Ambiente - INEA**, entidade integrante da administração pública estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais.

A estrutura organizacional do INEA foi estabelecida pelo Decreto Estadual nº. 41.628, de 12 de janeiro de 2009, e é composta da seguinte maneira:

- Conselho Diretor, ao qual incumbe o dever de editar normas técnicas; decidir sobre procedimentos de licenciamento ambiental, ressalvadas as hipóteses de atividades cometidas à Diretoria de Licenciamento Ambiental, à Vice-Presidência ou à CECA; expedir licenças ambientais; julgar, em hipóteses previstas no Decreto, recursos e impugnações contra autos de infração ambientais, bem como contra indeferimento de licenças ambientais; entre outras;
- Presidência, que será exercida por um presidente, a quem cabe o comando hierárquico sobre todo o pessoal e o serviço do Instituto, dentre outras competências;
- Vice-Presidência, que será exercida por um vice-presidente, ao qual compete auxiliar o presidente no cumprimento de suas funções e substituí-lo na sua ausência, bem como julgar, em determinados casos, as impugnações contra autos de infração lavrados pela Coordenadoria de Fiscalização, entre outras. À Vice-Presidência se vinculam as agências regionais e a ela ainda esta ligada a Coordenadoria de Fiscalização;
- Agências Regionais, distribuídas pelo interior do estado, através de 9 (nove) agências, com atribuição de conduzir os procedimentos de licenciamento ambiental de atividades situadas no território de sua competência e os demais atos relativos à recursos hídricos e à política florestal, emitindo as análises e pareceres correspondentes, assim como decidir sobre o licenciamento de atividades de baixo impacto, consideradas aquelas não sujeitas a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório – EIA/RIMA; realizar a fiscalização ambiental, também no território de sua competência; entre outras;

## Diretorias:

- Diretoria de Licenciamento Ambiental, com atribuição de conduzir os procedimentos de licenciamento ambiental e os demais atos relativos à recursos hídricos e à política florestal, emitindo as análises e pareceres correspondentes, assim como decidir sobre o licenciamento de atividades de baixo impacto, consideradas aquelas não sujeitas a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, das atividades situadas na capital do estado; proceder à análise técnica e o acompanhamento das obrigações pactuadas nos Termos de Ajustamento de Condutas – TAC’s; além de outras competências;
- Diretoria de Recuperação Ambiental, possui competência para elaborar projetos; realizar obras e intervenções destinadas a garantir ou recuperar a qualidade dos recursos ambientais;
- Diretoria de Informação e Monitoramento, a qual compete coordenar os procedimentos de monitoramento da qualidade ambiental e a coleta de informações, divulgando tais dados à comunidade;
- Diretoria de Administração e Finanças, que possui a atribuição de coordenar as atividades de execução financeira, orçamentária e contábil; promover a ordenação de despesas; gestão do patrimônio, do pessoal e das contratações do instituto; entre outras;
- Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, a qual compete orientar a gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos; administrar as unidades de conservação estaduais; expedir autorização para funcionamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem unidades de conservação estadual ou sua zona de amortecimento; entre outras;
- Diretoria de Gestão das Águas e do Território, com a função de organizar o planejamento das ações e atividades que tratam de temas relacionados à qualidade ambiental, ao gerenciamento costeiro e ao zoneamento ecológico-econômico;
- Procuradoria, que esta vinculada à Procuradoria Geral do Estado e tem a função de exercer o controle interno da legalidade dos atos do instituto, assim como de executar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico;
- Corregedoria, a qual compete, dentre outras atribuições, fiscalizar as atividades funcionais dos órgãos e agentes; conduzir as sindicâncias instauradas por ato próprio e pelas diretorias;
- Ouvidoria, a qual incumbe a criação e manutenção de um canal de comunicação interativo com o público externo, recebendo reclamações, críticas e sugestões, entre outras;
- Auditoria, que tem a função de realizar inspeções nos demais órgãos internos a fim de verificar correção dos atos de execução orçamentária do instituto.

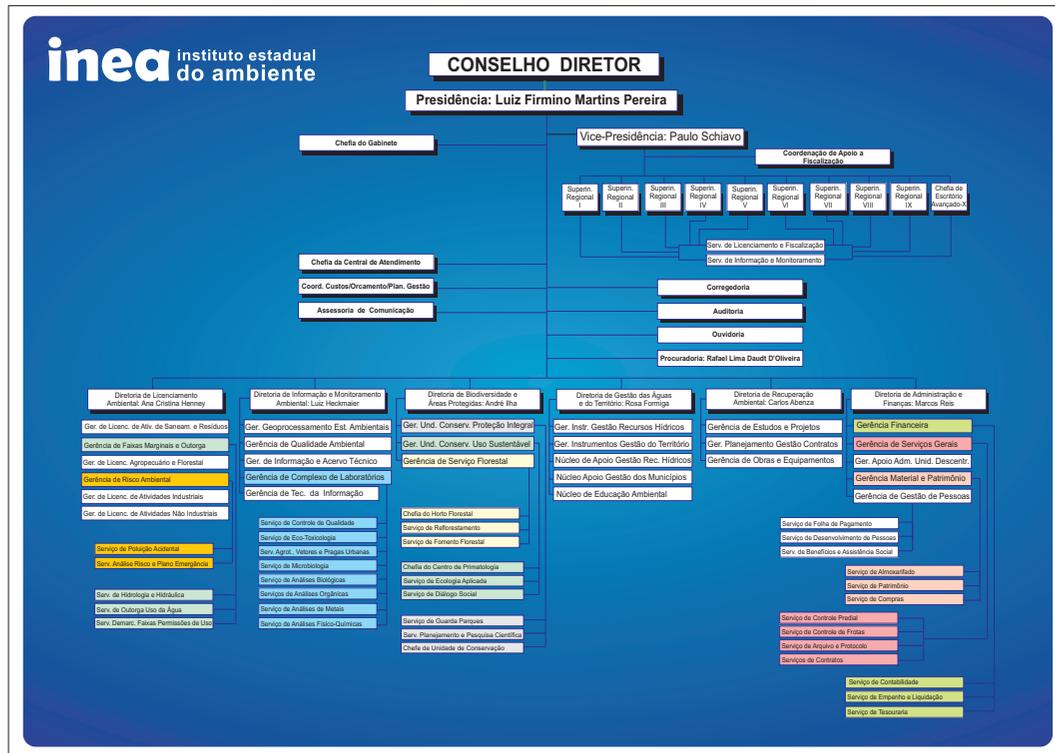


Figura 1 - Fonte: www.inea.rj.gov.br (acesso em agosto/2009)

Vale ressaltar que a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP do INEA assumiu as atribuições da extinta Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ. Por esta razão, o Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF, anteriormente vinculado àquela fundação, passou a integrar a estrutura dessa Diretoria.

Todas as unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro que estão sob a administração da DIBAP estão abaixo relacionadas:

| UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL                         |                                   |                |   |                            |           |
|---|-----------------------------------|----------------|---|----------------------------|-----------|
| UNIDADE DE CONSERVAÇÃO                              | ATO LEGAL DE CRIAÇÃO              | ANO DE CRIAÇÃO | MUNICÍPIOS                              | CATEGORIA                  | ÁREA (ha) |
| Área de Proteção Ambiental da Floresta do Jacarandá | Decreto nº 8.280, de 23/07/1985   | 1985           | Teresópolis                             | Área de Proteção Ambiental | 3.291,59  |
| Área de Proteção Ambiental da Serra da Sapiatiba    | Decreto nº 15.136, de 20/07/1990  | 1990           | São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande     | Área de Proteção Ambiental | 5.967,44  |
| Área de Proteção Ambiental de Macaé de Cima         | Decreto nº 29.213, de 14/09/2001  | 2001           | Nova Friburgo                           | Área de Proteção Ambiental | 34.985,61 |
| Área de Proteção Ambiental de Mangaratiba           | Decreto nº 9.802, de 12/03/1987   | 1987           | Mangaratiba                             | Área de Proteção Ambiental | 24.489,98 |
| Área de Proteção Ambiental de Maricá                | Decreto nº 7.230, de 23/04/1984   | 1984           | Maricá                                  | Área de Proteção Ambiental | 968,98    |
| Área de Proteção Ambiental de Massambaba            | Decreto nº 9.529-C, de 15/12/1986 | 1986           | Arraial do Cabo, Araruama e Saquarema   | Área de Proteção Ambiental | 11.036,80 |
| Área de Proteção Ambiental de Nova Sepetiba II      | Decreto nº 36.812, de 28/12/2004  | 2004           | Rio de Janeiro                          | Área de Proteção Ambiental | 193,59    |
| Área de Proteção Ambiental de Tamoios               | Decreto nº 9.452, de 05/12/1986   | 1986           | Angra dos Reis                          | Área de Proteção Ambiental | 20.636,37 |
| Área de Proteção Ambiental do Gericinó Mendanha     | Lei nº 1.331, de 12/07/1988       | 1988           | Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Nilópolis | Área de Proteção Ambiental | 7.972,37  |
| Área de Proteção Ambiental do Pau Brasil            | Decreto nº 31.346, de 06/06/2002  | 2002           | Buzios e Cabo Frio                      | Área de Proteção Ambiental | 10.563,82 |
| Área de Proteção Ambiental do Rio dos Fraades       | Lei nº 1.755, de 27/11/1990       | 1990           | Teresópolis                             | Área de Proteção Ambiental | 6.878,61  |
| Área de Proteção Ambiental do Rio Guandu            | Lei nº 3.760, de 07/01/2002       | 2002           | Rio de Janeiro e Seropédica             | Área de Proteção Ambiental | 74.271,76 |
| Área de Proteção Ambiental do Rio Macacu            | Lei nº 4.018, de 05/12/2002       | 2002           | Cachoeiras de Macacacu e Guapimirim     | Área de Proteção Ambiental | 19.508,25 |

| UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL                 |  |                |   |                      |           |
|---|--|----------------|---|----------------------|-----------|
| UNIDADE DE CONSERVAÇÃO                        | ATO LEGAL DE CRIAÇÃO                                   | ANO DE CRIAÇÃO | MUNICÍPIOS  | CATEGORIA            | ÁREA (ha) |
| Reserva Ecológica da Juatinga                 | Lei nº 1.859, de 01/10/1991                            | 1991           | Paraty  | Não definida no SNUC | 9.981,32  |
| Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba      | Decreto nº 32.576, de 30/12/2002                       | 2002           | São Francisco do Itabapoana   | Estação Ecológica    | 3.269,89  |
| Estação Ecológica Estadual do Paraíso         | Decreto Estadual nº 9.803, de 12/03/1987               | 1987           | Guapimirim e Cachoeiras de Macacu   | Estação Ecológica    | 4.951,59  |
| Parque Estadual da Ilha Grande                | Decreto nº 15.273, de 26/06/1971                       | 1971           | Angra dos Reis  | Parque Estadual      | 12.063,00 |
| Parque Estadual da Pedra Branca               | Lei nº 2.377, de 28/06/1974                            | 1974           | Rio de Janeiro  | Parque Estadual      | 12.481,44 |
| Parque Estadual da Serra da Concórdia         | Decreto nº 32.577, de 30/12/2002                       | 2002           | Valença   | Parque Estadual      | 961,71    |
| Parque Estadual da Serra da Tiririca          | Lei nº 1.901, de 29/11/1991                            | 1991           | Maricá e Niterói  | Parque Estadual      | 2.076,99  |
| Parque Estadual do Cunhambebe                 | Decreto nº 41.358 de 13/06/2008                        | 2008           | Rio Claro, Angra dos Reis, Mangaratiba e Itaguaí                              | Parque Estadual      | 38.053,12 |
| Parque Estadual do Desengano                  | Decreto - Lei nº 250, de 13/04/1970                    | 1970           | Santa Maria Madalena, São Fidélis e Campos dos Goytacazes                     | Parque Estadual      | 21.444,43 |
| Parque Estadual dos Três Picos                | Decreto nº 31.343, de 05/06/2002                       | 2002           | Cachoeiras de Macacacu, Teresópolis, Nova Friburgo, Silva Jardim e Guapimirim | Parque Estadual      | 58.790,00 |
| Parque Estadual Marinho do Aventureiro        | Decreto nº 15.983, de 27/11/1990                       | 1990           | Angra dos Reis  | Parque Estadual      | 1.784,75  |
| Reserva Biológica da Praia do Sul             | Decreto nº 4.972, de 02/12/1981                        | 1981           | Angra dos Reis  | Reserva Biológica    | 3.436,70  |
| Reserva Biológica de Araras                   | Resolução nº 59 da Secretaria de Estado de Agricultura | 1977           | Petropolis e Miguel Pereira   | Reserva Biológica    | 2.131,16  |
| Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba | Decreto nº 7.549, de 20/11/1974                        | 1974           | Rio de Janeiro  | Reserva Biológica    | 3.601,42  |

### 3. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

De acordo com o previsto no artigo 33 do Decreto Federal nº 4.340/02, que regulamentou dispositivos da Lei Federal nº 9.985/00, os recursos oriundos das compensações ambientais devem ser aplicados em obediência a seguinte ordem de prioridade: I – **regularização fundiária** e demarcação das terras; II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo; III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento; IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento (destaque nosso). Ou seja, a regularização fundiária é encarada pela norma federal como prioridade absoluta para a aplicação dos recursos provenientes de medidas compensatórias de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

O processo de regularização fundiária das unidades de conservação pressupõe não só a desapropriação de imóveis privados e a realocação e indenização de populações tradicionais, como prevê a Lei do SNUC, mas também a retirada de posseiros com a devida indenização, a identificação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público e a obtenção da cessão dos imóveis de domínio de outros entes federados.

A norma federal foi sábia neste aspecto, pois, de fato, é impossível se falar em gestão adequada de algumas categorias de unidades de conservação quando sua área esteja sob o domínio de particulares.

Deste modo, para que fossem criadas as condições para que o extinto IEF/RJ pudesse cumprir o disposto na legislação vigente, a Câmara de Compensação Ambiental - CCA aprovou, em 05 de novembro de 2007, a destinação de recursos oriundos de medidas compensatórias da empresa ThyssenKrupp CSA Siderúrgica do Atlântico – TKCSA para execução do Projeto de Estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária.

Importa ressaltar que, apesar do projeto ter sido aprovado pela CCA em novembro de 2007, a estruturação do NUREF foi iniciada em junho de 2008, quando ocorreu a celebração do Termo de Execução de Projeto – TEP com a empresa TKCSA.

Posteriormente, foi aprovado pela Câmara de Compensação Ambiental – CCA, na sua 10ª Reunião Ordinária, realizada no dia 20 de fevereiro de 2008, a aplicação de recursos, no valor inicial de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), oriundos de medidas compensatórias da mesma empresa - TKCSA, no Projeto de Provisoriamento de Fundos para Regularização Fundiária das unidades de conservação de proteção integral estaduais, a serem utilizados para o pagamento das desapropriações.

Como já mencionado, o Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF encontra-se vinculado a Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Instituto Estadual do Ambiente, mais especificamente à Coordenação de Projetos Especiais – COPE, e atua nas questões fundiárias existentes nas unidades de conservação de proteção integral estaduais, sendo essas: **o Parque Estadual do Desengano, o Parque Estadual da Pedra Branca, o Parque Estadual da Ilha Grande, o Parque Estadual da Serra da Tiririca, o Parque Estadual da Serra da Concórdia, o Parque Estadual dos Três Picos, o Parque Estadual do Cunhambebe, a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba, a Reserva Biológica de Araras, a Reserva Ecológica da Juatinga e a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba.**

Neste primeiro ano de implantação do NUREF, foram priorizadas as regularizações fundiárias da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba, bem como de pontos estratégicos localizados no interior do Parque Estadual dos Três Picos.

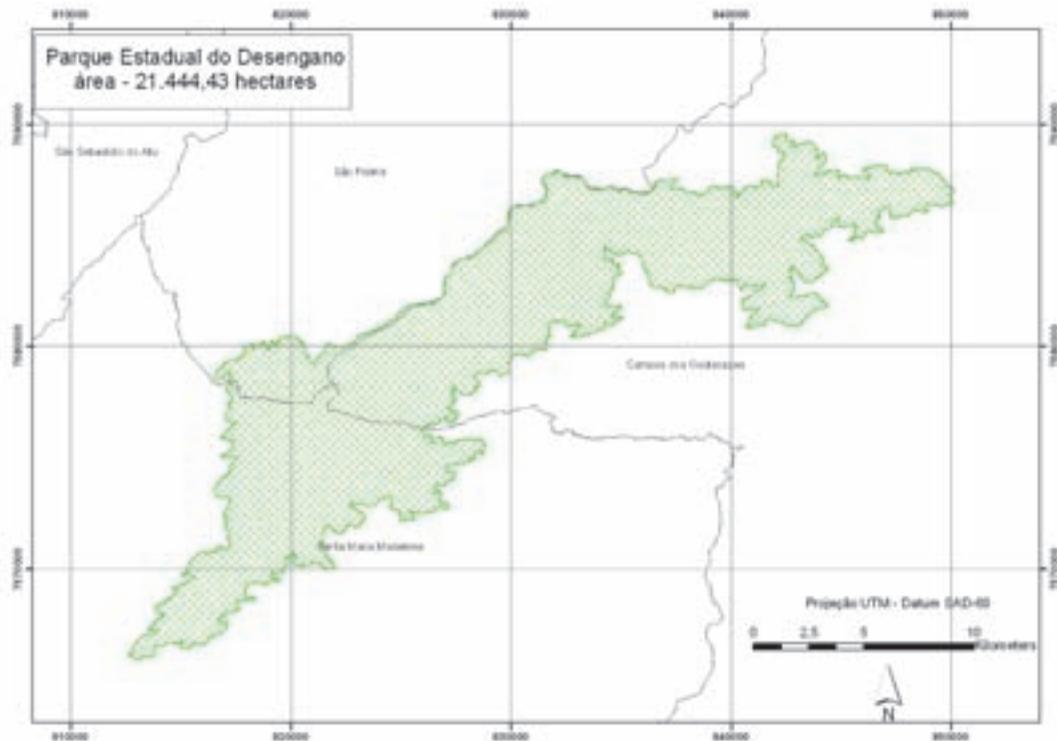
O procedimento hoje adotado pelo Núcleo, como será detalhado em tópico específico, envolve diversas etapas - levantamento fundiário da unidade de conservação; reunião coletiva ou individual com os ocupantes de terras no interior desses espaços protegidos; contato com Cartórios de Registro de Imóveis; vistoria e medição dos imóveis, resultando na elaboração de relatórios de vistorias e plantas georreferenciadas; levantamento de amostras do mercado imobiliário; elaboração de justificativa técnico-jurídica para subsidiar as desapropriações; entre outras.

No início da estruturação do Núcleo, a equipe era formada somente por profissionais terceirizados, sendo: dois advogados, um engenheiro agrônomo e um profissional administrativo. Com a extinção do IEF/RJ e a criação do INEA, a equipe foi modificada e ampliada, passando a contar com uma coordenadora nomeada, dois geógrafos, sendo um contratado e um servidor do instituto, duas advogadas contratadas, um engenheiro agrônomo e um técnico administrativo, ambos também contratados.

No que diz respeito às ações próprias da regularização fundiária de unidades de conservação, serão descritos a seguir indicadores da situação fundiária de cada unidade de conservação a ser regularizada, bem como as atividades que o NUREF, neste primeiro ano de trabalho, já desenvolveu. Ressalte-se que as informações sobre as unidades de conservação foram obtidas no site do Instituto Estadual do Ambiente ([www.inea.rj.gov.br](http://www.inea.rj.gov.br)) e no projeto de estruturação do Núcleo.

## 4. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### Parque Estadual do Desengano



O Parque Estadual do Desengano - PED é a unidade de conservação mais antiga do Estado do Rio de Janeiro, foi criada pelo Decreto-Lei nº. 250, de 13 de abril de 1970, e abrange uma área de 21.444,43 hectares (214 km<sup>2</sup>) em terras dos municípios de Santa Maria Madalena (na região serrana), Campos dos Goytacazes e São Fidélis (no norte fluminense).

O relevo do parque caracteriza-se por cristas de topos aguçados, pães de açúcar, morros, pontões, escarpas, com até 75 graus de inclinação, e patamares escalonados. Na paisagem sobressaem o Pico do Desengano, com altitude de 1.761 metros, o Pico São Mateus, com 1.576 metros, e a Pedra Agulha, com 1.080 metros.

Há no interior da unidade numerosos cursos d'água e nascentes, sendo alguns responsáveis pelo abastecimento de núcleos povoados nos municípios de Santa Maria Madalena, São Fidélis e Campos dos Goytacazes. Os cenários naturais e numerosas cachoeiras, entre as quais estão Verneq, Bonita e Tromba d'Água, são valiosos atrativos do parque.

Os rios mais conhecidos são o Rio Grande e seus afluentes, os ribeirões Macapá e Santíssimo, o rio do Colégio e os rios Segundo do Norte, Morumbeca, Aleluia e Mocotó, afluentes do rio Imbé. Este deságua na Lagoa de Cima que, por sua vez, por meio de um sangradouro formado pelo Rio Ururá, flui para a Lagoa Feia.

Sob o aspecto fundiário da unidade de conservação, verifica-se que, com base nas informações constantes nos processos administrativos 001987/1961 e E – 06/205564/1983, em 17 de outubro de 1984, foi constituída, pela Resolução Conjunta nº 07, dos Secretários de Estado de Justiça e do Interior, de Agricultura e Abastecimento e Procurador Geral do Estado, uma Comissão Especial para promover o processo discriminatório administrativo da gleba que compreende o parque, todavia, esse trabalho não prosperou, tendo em vista que a Procuradoria Geral do Estado entendeu que mais elementos, além daqueles obtidos pela comissão, deveriam ser trazidos aos autos para subsidiar a propositura de ação discriminatória.

Desde a criação do parque, poucas ações de desapropriação indireta foram propostas perante a justiça estadual, e ainda estão em curso.

No âmbito do Plano de Manejo do PED, aprovado pela Portaria IEF/RJ/PR nº 159, de 17 de maio de 2005, foi realizado um cadastro das propriedades e posses inseridas na unidade de conservação, bem como foi produzido um croqui do parque com as áreas representativas desses imóveis, cerca de 90 (noventa), bem como com indicação do que seriam as terras devolutas do Estado do Rio de Janeiro.

## Parque Estadual da Pedra Branca

O Parque Estadual da Pedra Branca – PEPB, criado através da Lei Estadual nº 2.377, de 28/06/1974, está localizado na parte setentrional do Município do Rio de Janeiro, no maciço da Pedra Branca, acima da cota 100 metros de altitude, e possui uma área de 12.481,44 hectares (124,81 Km<sup>2</sup>).

Essa unidade de conservação abriga o ponto culminante do Município, o Pico da Pedra Branca, com uma altitude de 1024 m. *A UC é circundada pelos bairros de Bangu e Realengo ao norte, Guaratiba a oeste, Jacarepaguá a leste, Barra da Tijuca a sudoeste e ao sul, Recreio dos Bandeirantes e Grumari ao Sul e Campo Grande a noroeste. O PEPB abrange, cerca de, 16% do território do município do Rio de Janeiro, o que lhe garante o título de maior unidade de conservação do município*<sup>16</sup>.

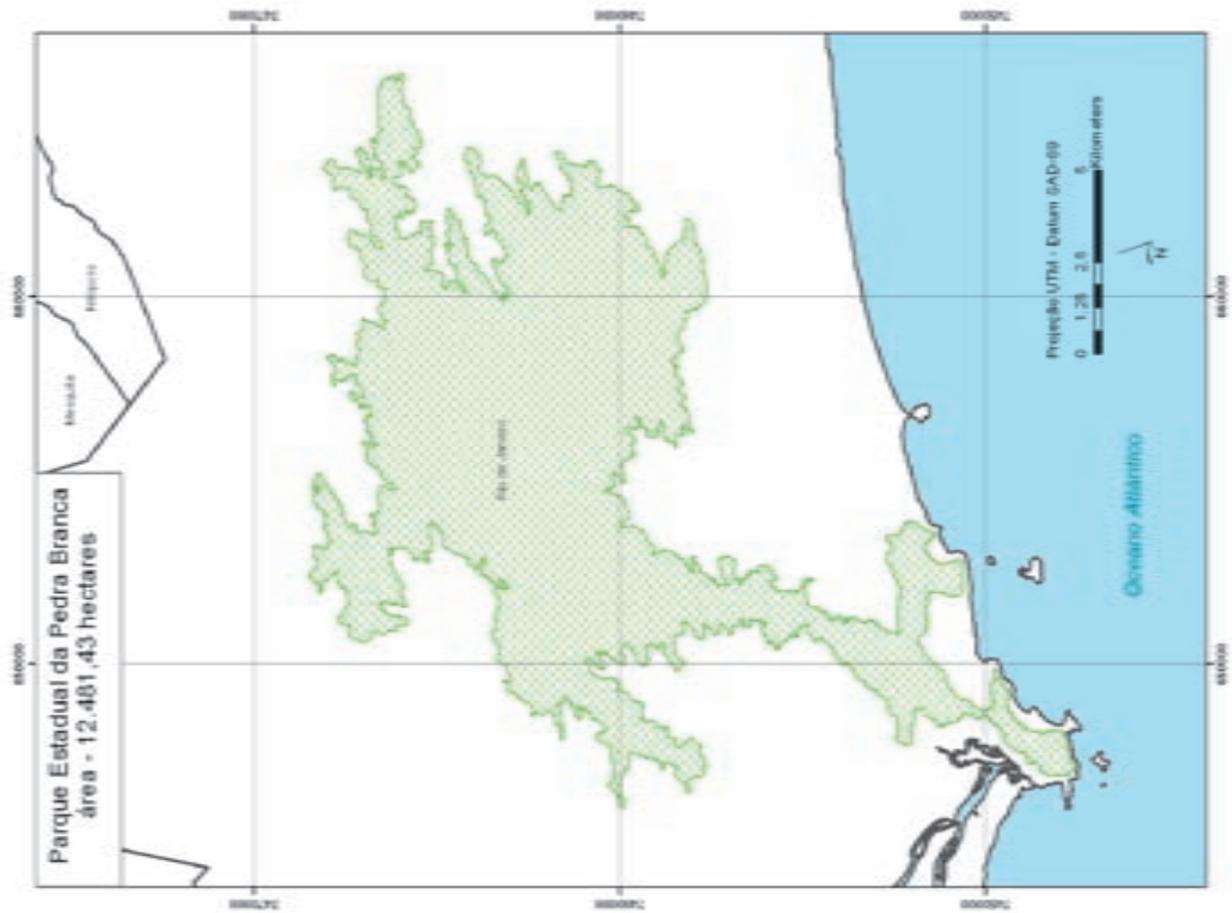
Em 27 de junho de 1979, foi proposta ação de desapropriação (nº 92.004.9004-2), tendo como objeto a toda a área que compreende o PEPB. Essa ação corre, ainda hoje, perante a Justiça Federal, tendo em vista o interesse da União na questão, já que foram identificadas áreas públicas federais no interior do parque.

A indisciplina na documentação imobiliária das propriedades, o que se reflete na impossibilidade de se apurar a cadeia dominial desses imóveis, associada à dificuldade de, a partir das descrições dos perímetros constantes nas matrículas desses imóveis, precisar a exata localização dos mesmos, é um dos entraves à conclusão da ação.

Ao longo do curso dessa desapropriação, foi constituído um grupo de trabalho liderado pelo Ministério Público Federal, e contou com a participação de funcionários do extinto IEF/RJ. Esse grupo conseguiu levantar as terras da União localizadas no interior dessa UC, bem como os imóveis de concessionárias de serviços públicos, condomínios particulares, comunidades carentes, entre outros. Esse foi um trabalho primoroso, porém, não conclusivo, considerando a paralisação dos trabalhos do referido grupo.

Recentemente, a Procuradoria Geral do Estado juntou ao processo judicial planta da unidade de conservação contendo diversos dados, tais como: o limite georreferenciado do parque, as bacias hidrográficas, a malha viária, a topografia da área e a hidrografia, para que o Serviço de Patrimônio da União - SPU possa plotar as áreas públicas federais, ora levantadas pelo citado grupo de trabalho, contribuindo assim para a conseqüente identificação em campo desses bens públicos, bem como para que tais imóveis possam ser excluídos da desapropriação.

16 SOARES, David Gonçalves, Parque Estadual da Pedra Branca e Comunidade Monte da Paz: Tensões e Conflitos para os Moradores de uma área Protegida. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.



## **Parque Estadual da Ilha Grande**

Unidade de conservação criada pelo Decreto Estadual nº 15.273, de 28/06/1971, situada em ilha costeira, definida no artigo 20, IV, da Constituição Federal, como bem da União. O PEIG foi constituído inicialmente em áreas das antigas Colônias Penal e Agrícola, que foram transferidas pela União Federal ao Estado da Guanabara, hoje Estado do Rio de Janeiro.

Em 2007, através do Decreto Estadual nº 40.602, essa unidade foi ampliada, passando a dispor de uma área de 12.063 hectares.

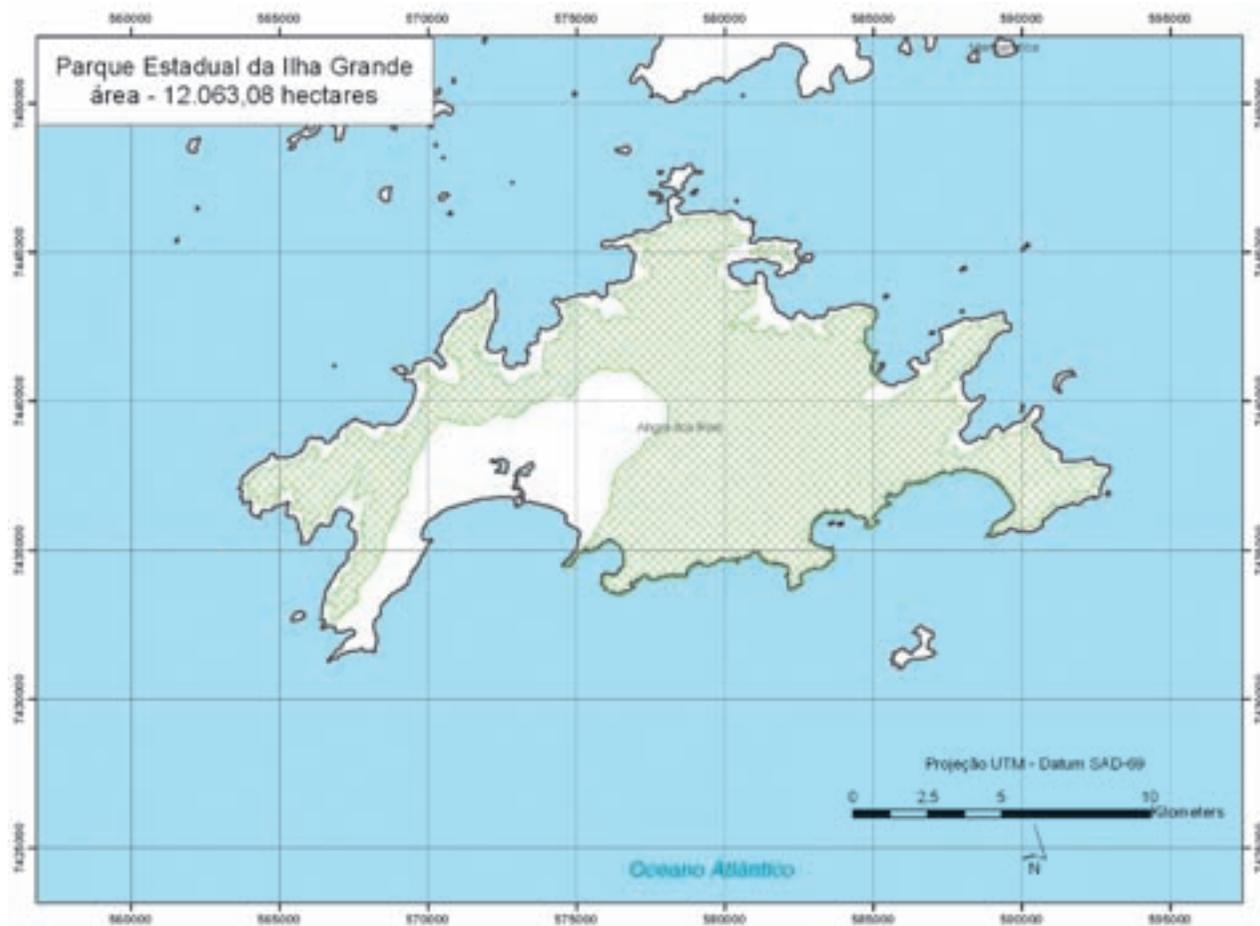
Essa é uma unidade de conservação destinada à preservação de florestas, restingas, manguezais, montanhas, planícies, rios, cachoeiras, praias, costões rochosos e enseadas, além de abrigar sítios arqueológicos e construções históricas.

É um espaço protegido de excepcional beleza, sendo a Ilha Grande, como um todo, um importante destino turístico do Estado do Rio de Janeiro.

O PEIG é o segundo maior parque insular do Brasil, e em 1992 passou a integrar a Reserva da Biosfera da Mara Atlântica, declarada pela UNESCO.

No que diz respeito às ocupações no parque, estudos visando à elaboração do Plano de Manejo da UC, informam que há cerca de 7.500 moradores fixos nos seus arredores. Dentro do PEIG há muitas ocupações que ainda devem ser levantadas, bem como verificados a que título elas se dão.

Há ações judiciais em curso onde se discute a domínio de importantes áreas do parque, como, por exemplo, uma expressiva parte contígua à praia de Lopes Mendes.

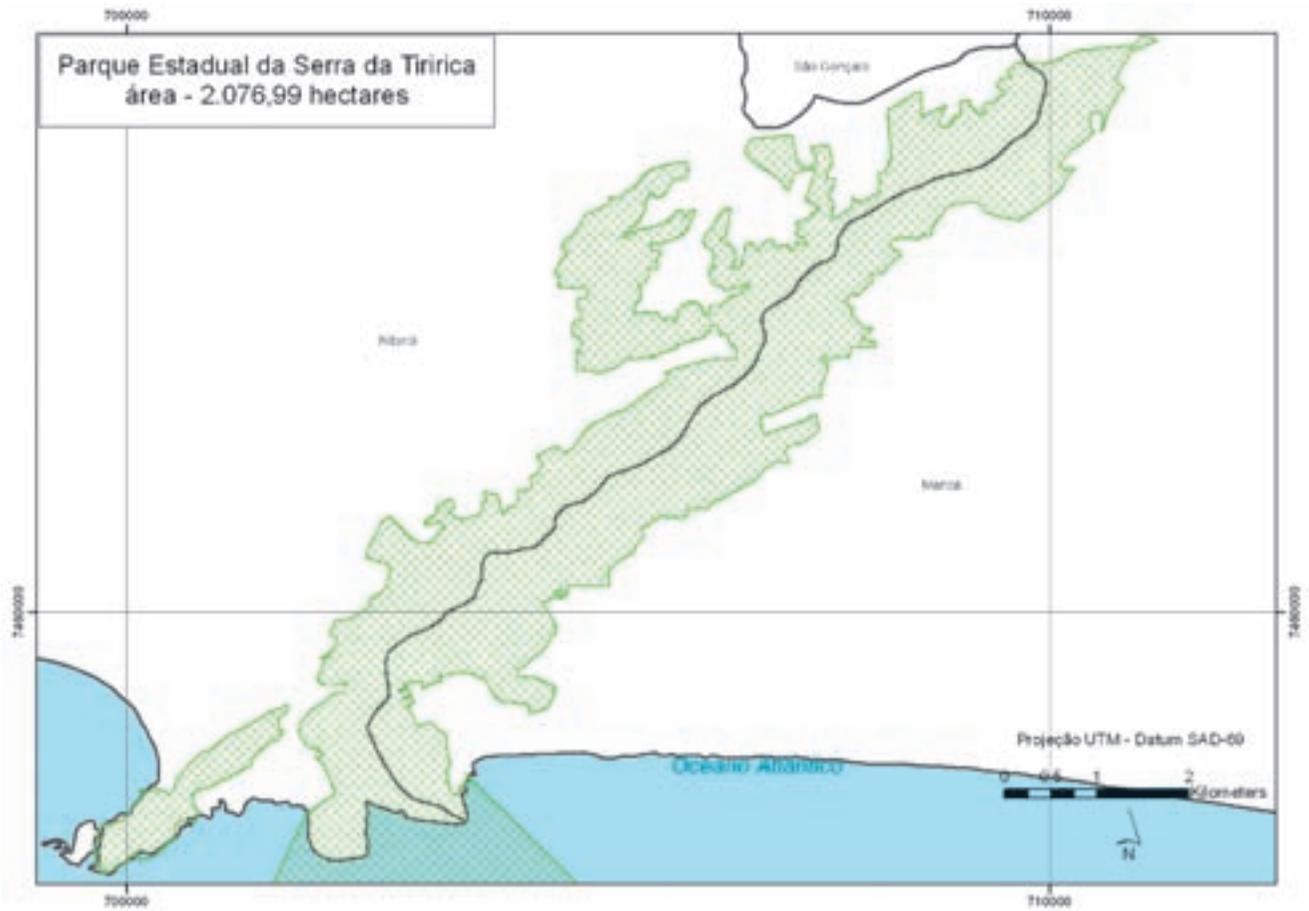


### **Parque Estadual da Serra da Tiririca**

O Parque Estadual da Serra da Tiririca – PESET, criado como área de estudo através da Lei Estadual nº 1.901, de 29/11/1991, teve seu limite provisório definido pelo Decreto Estadual nº 18.598, de 19/04/1993. Em 2007, através da Lei Estadual nº 5.079, foi estabelecido seu perímetro definitivo.

Essa unidade possui área de 2.076,99 hectares, localizada entre dois relevantes centros urbanos do estado, os municípios de Niterói e Maricá, e abrange terras das regiões leste e oceânica de Niterói e parte do bairro de Itaipuaçu, pertencente a Maricá.

Uma relevante área do parque já foi desapropriada pelo Estado do Rio de Janeiro, estando pendente a imissão definitiva na posse da mesma. Nessa unidade são verificados alguns loteamentos não implantados, ocupações irregulares e algumas ocupações com características rurais.

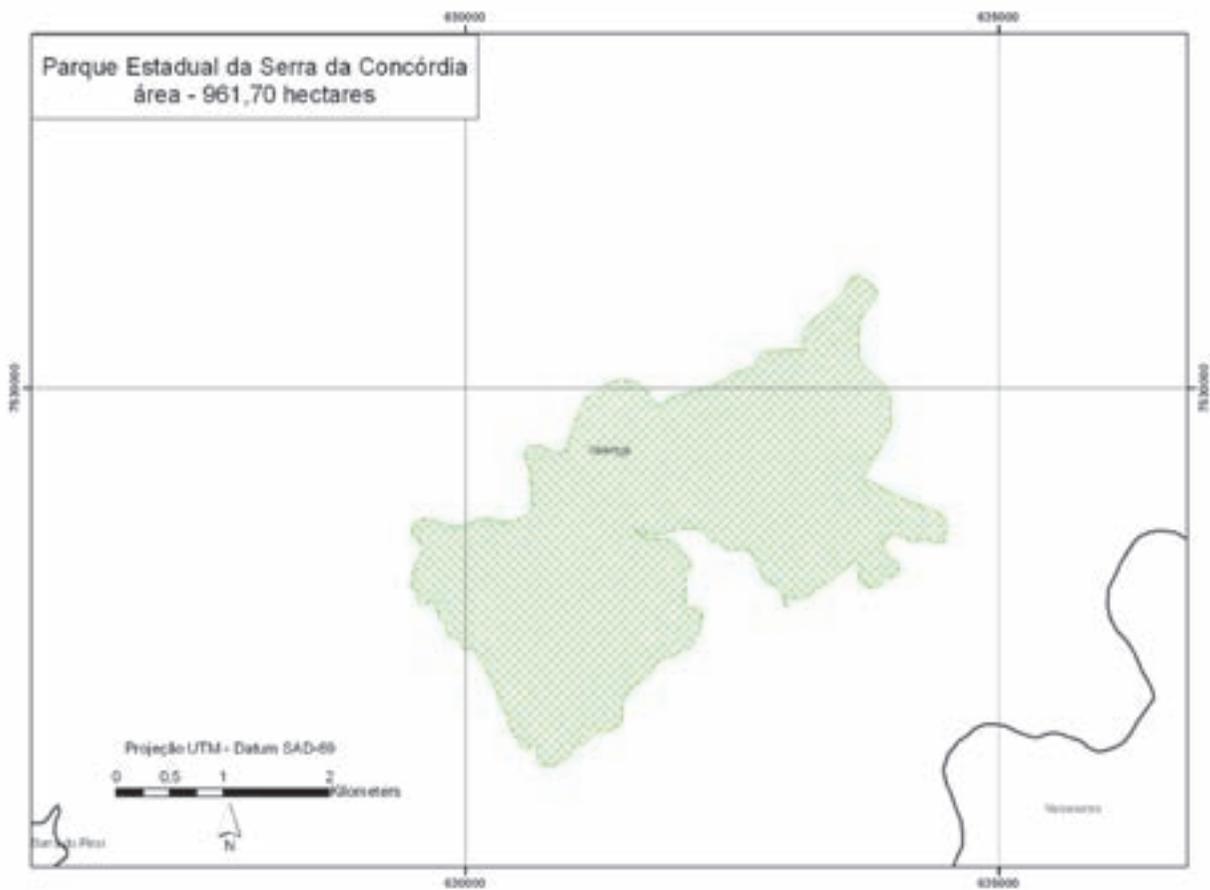


### **Parque Estadual da Serra da Concórdia**

O Parque Estadual da Serra da Concórdia foi criado pelo Decreto Estadual nº 32.577, de 30/12/2002, numa área de 961 hectares, localizada no município de Valença.

Essa unidade preserva um dos últimos remanescente de floresta estacional semidecidual do Médio Vale do Paraíba, e dentre seus objetivos estão os de preservação da Mata Atlântica local, preservação de espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção, a integração de corredores ecológicos, e a proteção de recursos hídricos.

Em termos fundiários essa unidade foi constituída em uma propriedade da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias - EMBRAPA, passada ao extinto IEF/RJ por meio de comodato, pelo prazo de 20 anos, prorrogável indefinidamente.



## Parque Estadual dos Três Picos

O Parque Estadual dos Três Picos - PETP é a maior unidade de conservação do grupo de proteção integral do Estado do Rio de Janeiro. Criada pelo Decreto Estadual nº 31.343, de 05/06/2002, foi recém ampliada pelo Decreto Estadual nº 41.990, de 13/08/2009, passando a ter 58.790 hectares.

O PETP estende-se pelos municípios de Cachoeiras de Macacu, Nova Friburgo, Teresópolis, Silva Jardim e Guapimirim, e tem como objetivo a preservação de extensa porção de matas, em excelente estado de conservação na região serrana do estado, naquele que é conhecido como o “Corredor da Serra do Mar”.

Essa unidade de conservação constitui um contínuo florestal com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e com a Estação Ecológica do Paraíso, com grande ocorrência de espécies raras ou endêmicas e onde se encontram um dos mais extraordinários conjuntos de montanhas de todo o país. Nela são identificados os mais elevados índices de biodiversidade em todo o Estado do Rio de Janeiro, o que se justifica por sua enorme variação de altitudes, que vão desde a cota de 100 metros até pontos mais altos de até 2.310 metros.

Com relação à situação dominial da unidade, há indícios da existência de florestas protetoras da União no seu interior, informação ainda não confirmada, apesar disso, a unidade é constituída basicamente por propriedades privadas.

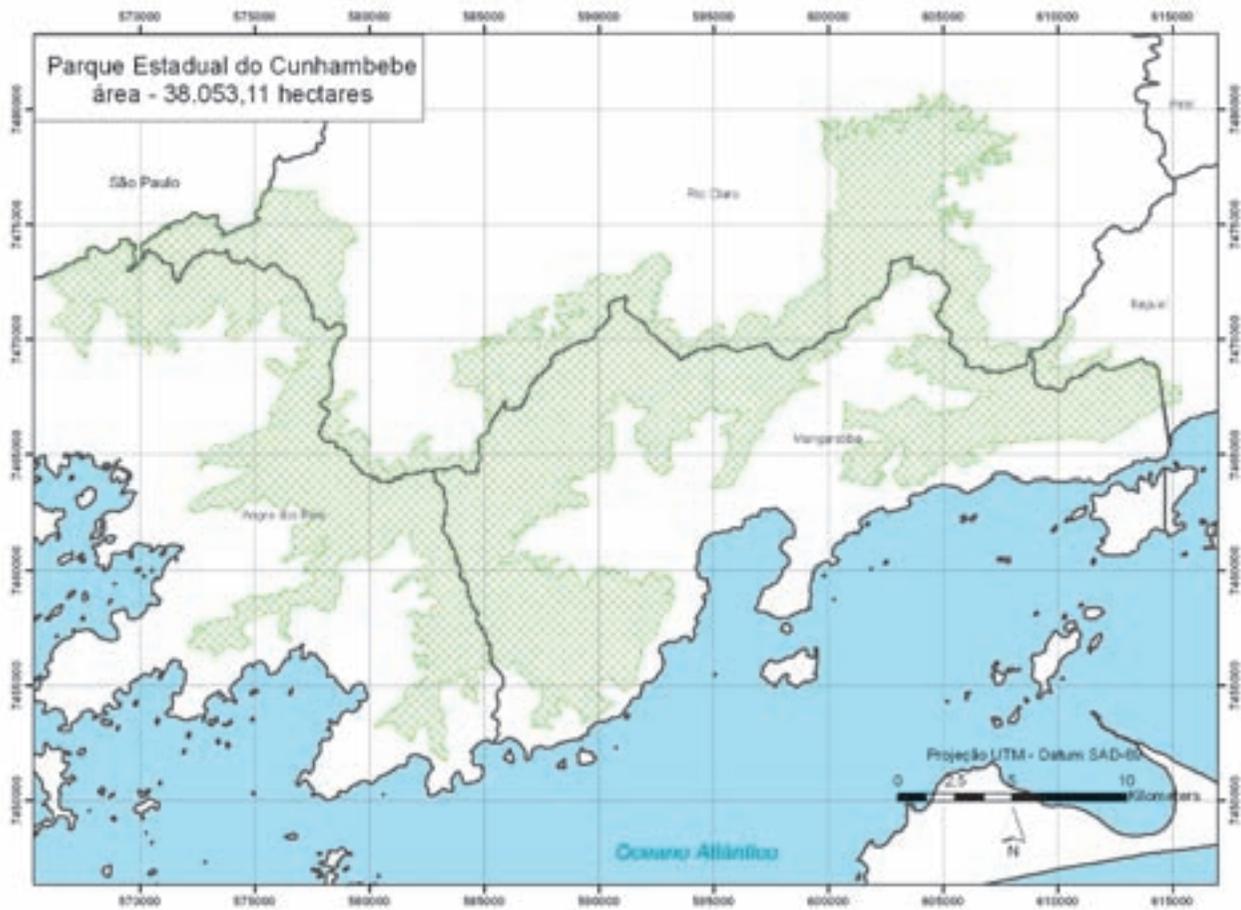


### **Parque Estadual do Cunhambebe**

O Parque Estadual do Cunhambebe foi criado pelo Decreto Estadual nº 41.358, de 13/06/2008, com uma área de 38.053,12 hectares, abrangendo parte dos municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis, Rio Claro e Itaguaí.

Essa unidade forma um contínuo florestal com o Parque Nacional da Serra da Bocaina e a Terra Indígena de Bracuhy, permitindo a preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas pela degradação dos remanescentes da Mata Atlântica no Estado.

No que diz respeito à situação fundiária, não foi ainda realizado o devido levantamento, todavia, os estudos que subsidiaram a criação da unidade indicam que suas terras são formadas principalmente por propriedades particulares.

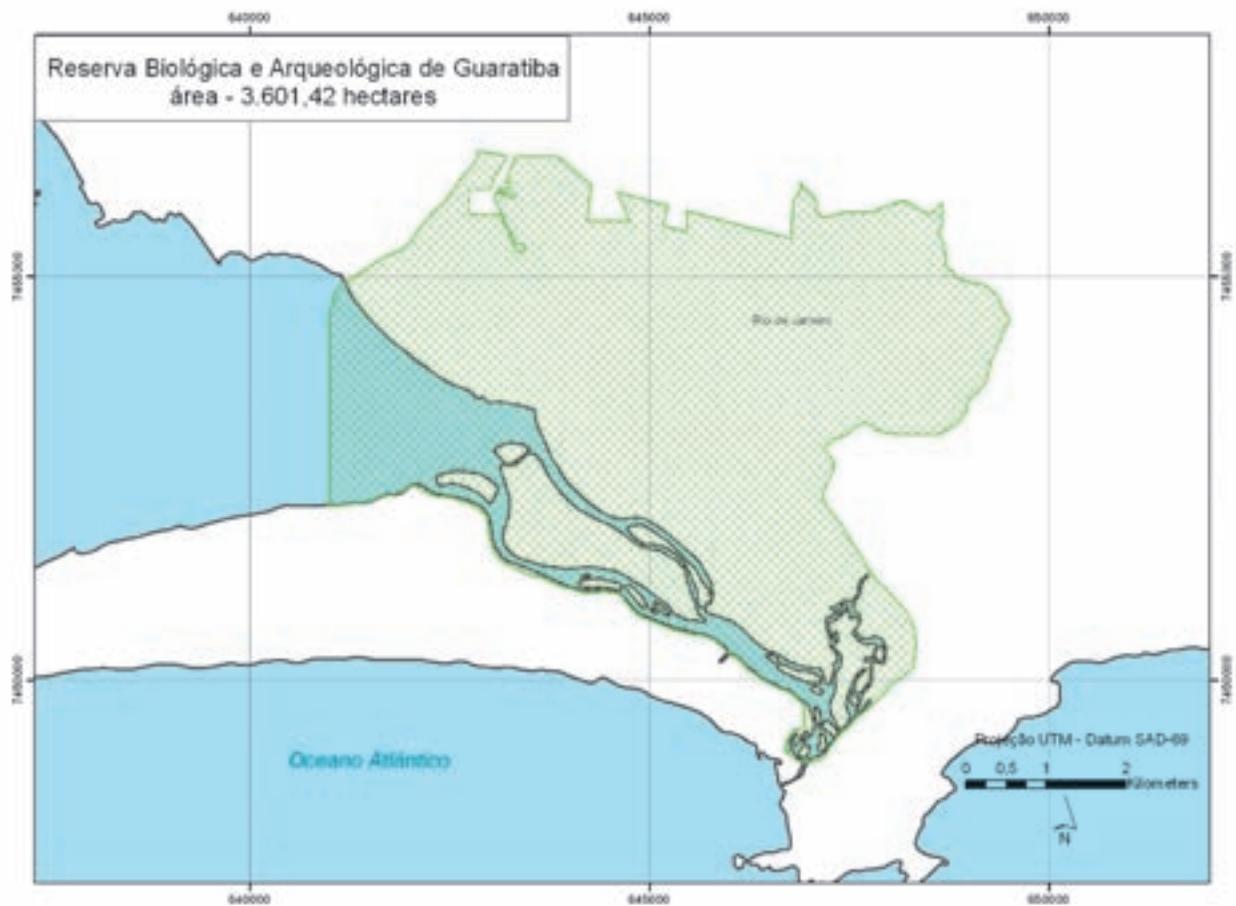


### **Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba**

A Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba – RBAG foi criada pelo Decreto Estadual nº 7.549, de 20 de novembro de 1974, objetivando, prioritariamente, a preservação de manguezais e de sítios arqueológicos de grande valor histórico. Em 1982, foi editado o Decreto Estadual nº 5.415, reduzindo os limites da reserva para possibilitar a implantação do Centro Tecnológico do Exército - CETX. Posteriormente, com a edição do Decreto Estadual nº 32.365, de 10/12/2002, acresceu à UC os manguezais e terrenos de marinha situados entre os rios Piraquê e Piracão.

A área da RBAG possui aproximadamente 3.600 hectares (36 Km<sup>2</sup>), e está localizada na zona oeste do Município do Rio de Janeiro, litoral nordeste da Baía de Sepetiba, abrangendo terrenos acrescidos de marinha, portanto, bens da União.

Alguma ocupação irregular pode ser verificada na unidade ao longo do trecho da Avenida das Américas. Existem ações de reintegração de posse em curso movidas pela Advocacia-Geral da União.

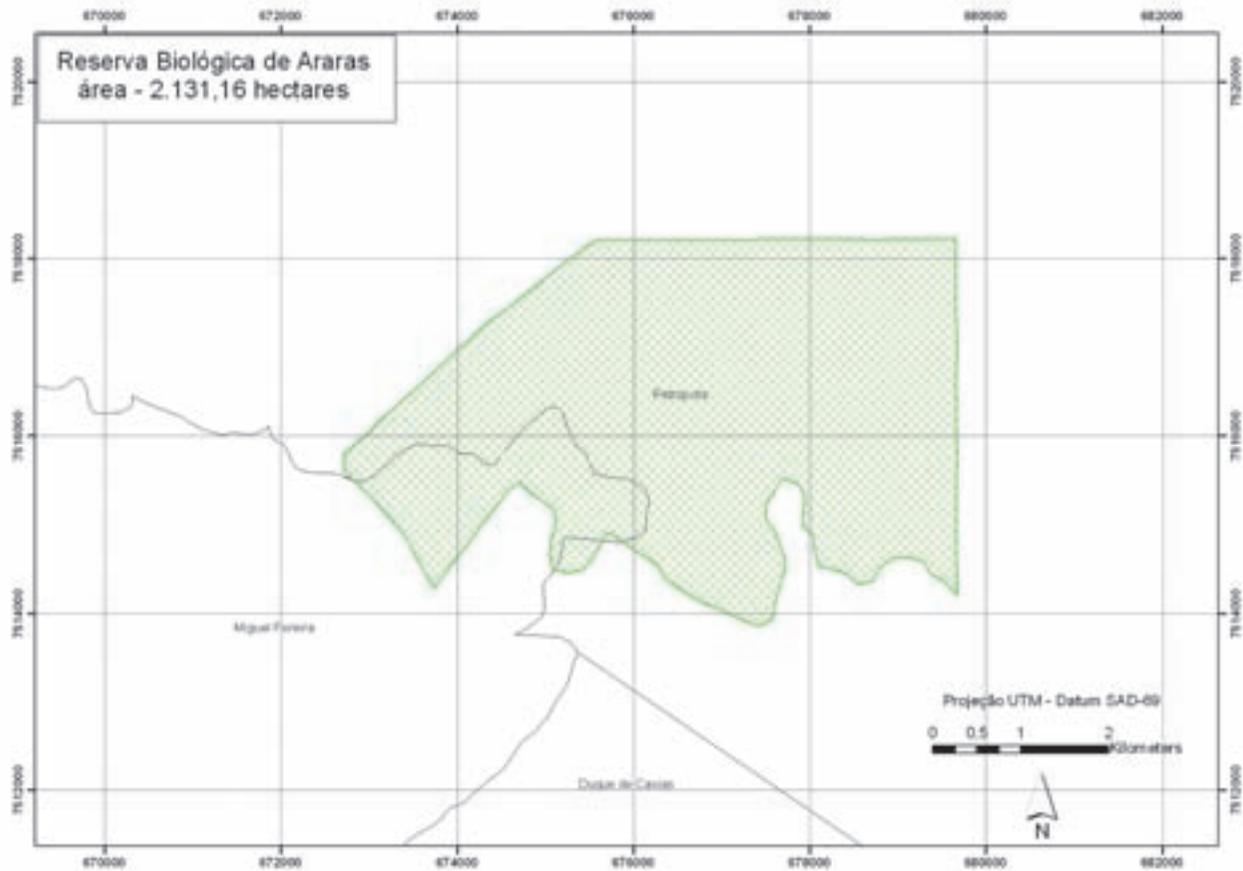


## **Reserva Biológica de Araras**

Criada inicialmente como Horto Florestal, a Reserva Biológica de Araras foi elevada a esta categoria em 1977, através da Resolução nº 59, da Secretaria de Agricultura. Suas terras foram objeto de termo de entrega efetivado pela Secretaria de Estado de Finanças à Secretaria de Estado de Agricultura, Indústria e Comércio. Com a criação do IEF/RJ sua administração foi transferida àquela fundação, com a situação fundiária regularizada.

Essa unidade de conservação está localizada em áreas dos municípios de Petrópolis e Miguel Pereira, possui área de aproximadamente 2.131 hectares, e está inserida na Área de Proteção Ambiental de Petrópolis, administrada pelo ICMBio.

Situada na Serra do Mar, a Reserva Biológica de Araras tem relevo bastante acidentado, destacando-se pela presença de vertentes rochosas íngremes, com declividades chegando a 50% e 70% e com variações de altitude entre 1.000 e 1.766 metros (Pico do Couto). Sua cobertura vegetal é especialmente constituída por floresta ombrófila densa, mata de encosta e de altitude. As matas são compostas principalmente por vegetação secundária, com presença de apenas alguns trechos de floresta mais regenerada.

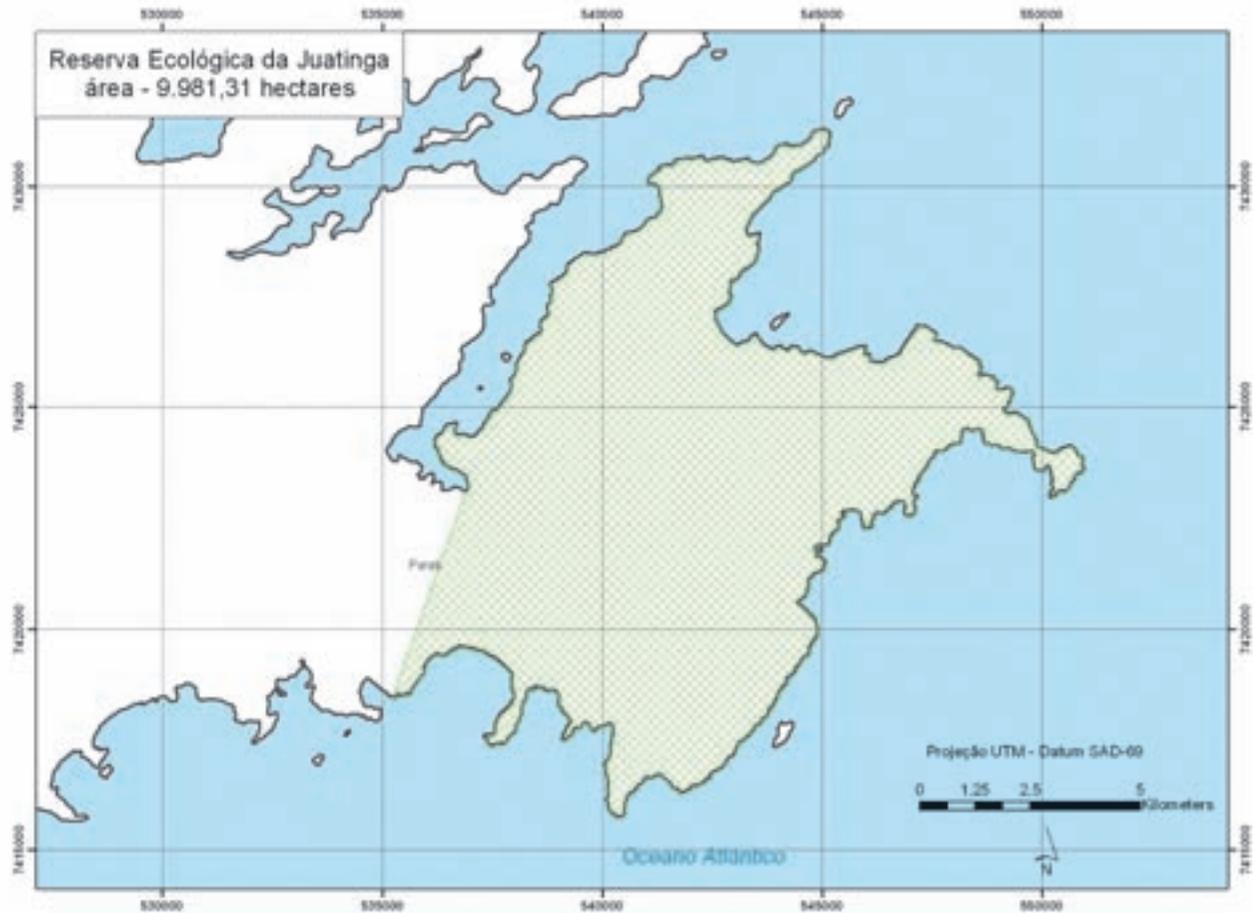


### **Reserva Ecológica da Juatinga**

A Reserva Ecológica da Juatinga foi criada pelo Decreto Estadual nº 17.981, de 30 de outubro de 1992, com o objetivo de preservar o ecossistema local, além de buscar a preservação da típica cultura caiçara. A unidade localiza-se no extremo sul do Estado, no Município de Paraty, e está inserida na Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, administrada pelo ICMBio.

A Reserva tem cerca de 9.981,32 hectares, sua vegetação é típica de Mata Atlântica, com elevada biodiversidade, em que se destaca a mata higrófila nas encostas e nos vales, a mata de restinga e os manguezais do fundo do Saco do Mamanguá. As vertentes apresentam afloramentos rochosos cobertos por flora característica, constituída principalmente por gramíneas, aráceas, bromeliáceas, orquidáceas e cactáceas

Em termos fundiários, a unidade de conservação, que deve ser objeto de recategorização, abriga doze núcleos de ocupação de populações tradicionais, que se distribuem em trechos ao longo do litoral e vivem de pesca artesanal, agricultura de subsistência, e, cada vez mais, do turismo. Também são verificados no seu interior alguns núcleos urbanos de maior porte e casas de veraneio.

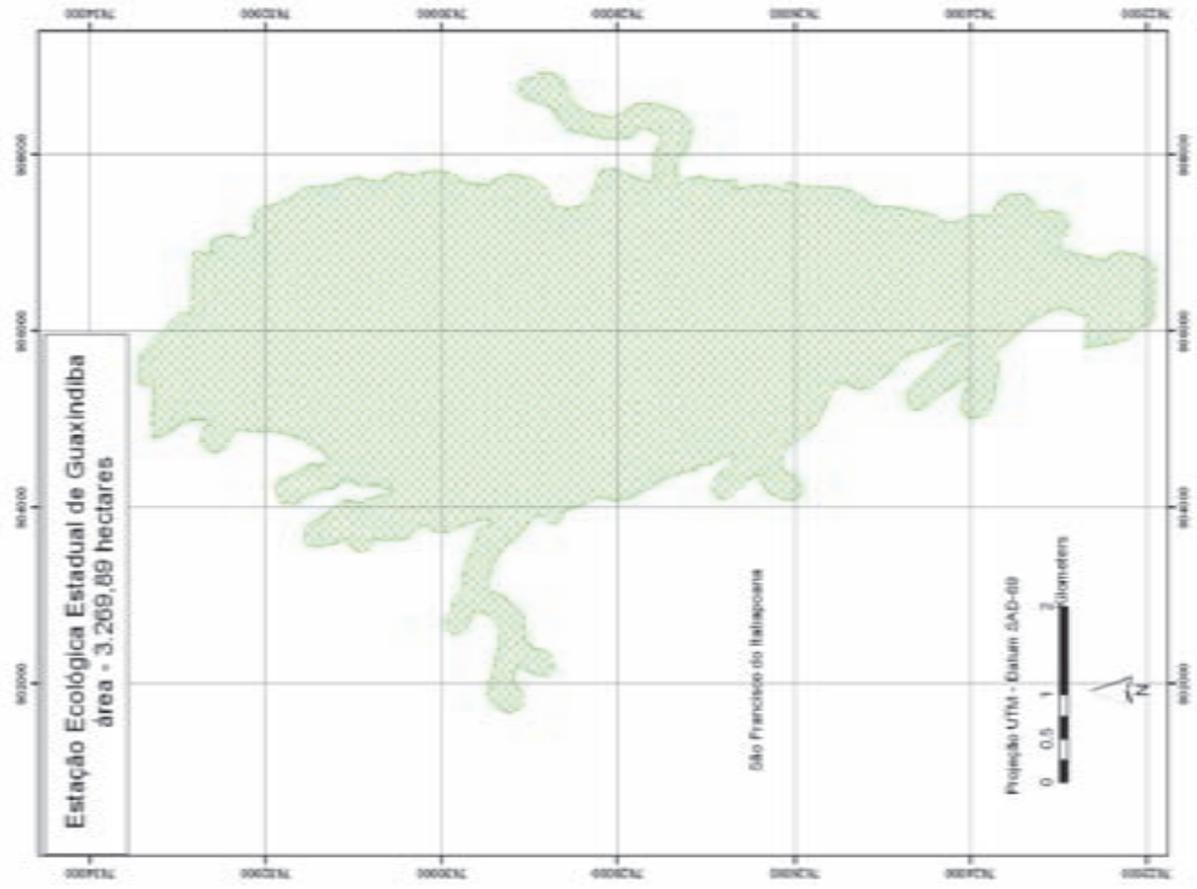


### **Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba**

A Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba - EEEG foi criada pelo Decreto Estadual nº 32.576, de 30/12/2002, com uma área de 3.269,89 hectares, e situa-se no Município de São Francisco de Itabapoana.

Essa estação ecológica abriga o último remanescente de Floresta Estacional Semidecidual, e de Tabuleiro da região norte e noroeste do Estado.

A EEEG é constituída exclusivamente por propriedades privadas, e é a primeira unidade de conservação estadual que está passando pelo processo de regularização fundiária em sua integralidade.



## 5. METODOLOGIA UTILIZADA PELO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NUREF

O procedimento padrão visando à desapropriação de imóveis inseridos nas unidades de conservação que devem ser de posse e domínio do Estado do Rio de Janeiro, é o descrito abaixo. Vale ressaltar, todavia, que situações especiais merecerão condução específica pelo NUREF.

### **Levantamento Fundiário**

O levantamento fundiário se traduz na identificação dos imóveis existentes no interior das unidades de conservação, bem como de seus ocupantes, sejam eles proprietários, posseiros, detentores, etc.

Nesse momento são levantadas as propriedades privadas, ocupadas ou não por seus titulares ou por posseiros; é pesquisada a eventual existência de terras devolutas; é verificada a existência ou não de famílias que podem ser classificadas como tradicionais. Além disso, e, a partir das informações coletadas em campo, são pesquisados nos órgãos responsáveis os imóveis públicos (municipais, estaduais e/ou federais), porventura existentes nas UC.

A equipe do NUREF vai, necessariamente, a campo para coletar essas informações, percorrendo os imóveis inseridos na unidade, e preenchendo o Relatório de Identificação Fundiária - RIF – documento individualizado por imóvel/ocupação e parte integrante do processo administrativo.

Durante essas visitas também são entregues aos ocupantes, para preenchimento, questionários buscando avaliar seu nível de conhecimento acerca da unidade de conservação na qual seu imóvel encontra-se inserido.

### **Esclarecimento aos ocupantes das UC's**

Com as informações colhidas no campo é iniciada a próxima etapa do trabalho, destinada ao esclarecimento dos ocupantes, realizada pelo coordenador com apoio da equipe do Núcleo.

A partir da análise da situação de cada ocupação, os interessados são convidados a participar de reunião coletiva ou individual objetivando esclarecimentos e uniformização de conhecimento.

Nesse momento são apresentadas aos ocupantes a legislação que disciplina a unidade de conservação em questão, as obrigações do INEA no tocante à regularização fundiária e os procedimentos adotados pelo NUREF para, conforme o caso, realizar a desapropriação de imóveis privados, bem como indenizar os posseiros, conforme procedimento definido pela Procuradoria Geral do Estado.

Além disso, durante esse contato, são solicitados formalmente documentos dos ocupantes e dos imóveis.

### **Contatos com os Cartórios de Registros de Imóveis**

Com as informações colhidas no levantamento fundiário e na reunião, os respectivos Cartórios de Registros de Imóveis são contatados, visando à obtenção da documentação imobiliária que não tiver sido entregue pelo respectivo ocupante ou quando houver necessidade de documentos complementares.

Os documentos exigidos são: certidão, pelo menos, vintenária e certidão de ônus reais.

### **Vistorias e Medições**

Depois do contato com os ocupantes e da obtenção da documentação imobiliária, a equipe técnica do NUREF realiza vistoria nos imóveis identificados objetivando a elaboração de relatórios e plantas georreferenciadas.

O relatório de vistoria é elaborado em conformidade com as normas da ABNT que tratam da avaliação de imóveis rurais.

### **Levantamento de amostras do mercado imobiliário**

O NUREF realiza ainda o levantamento dos preços de mercado de imóveis similares àqueles que serão desapropriados, para subsidiar o Laudo de Avaliação produzido pela Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações – APCA da Procuradoria Geral do Estado, órgão avaliador oficial do Estado do Rio de Janeiro, responsável pela definição dos valores oferecidos pelo estado nas desapropriações destinadas à regularização fundiária das suas unidades de conservação.

## **Consolidação da documentação obtida e produzida pelo NUREF**

Na posse dos documentos e informações (Relatório de Identificação Fundiária – RIF; certidões imobiliárias; plantas georreferenciadas, com indicação dos confrontantes; Relatórios de Vistoria; rol de amostras de preços de imóveis do mercado imobiliário respectivo; fundamentação técnico-jurídica para a desapropriação), a equipe do NUREF formaliza os processos administrativos que serão encaminhados a Procuradoria Geral do Estado – PGE para elaboração de Laudo de Avaliação.

## **Demais procedimentos**

Após a elaboração do Laudo de Avaliação do imóvel, o processo é enviado para emissão do decreto expropriatório.

Declarado o imóvel de utilidade pública e interesse social para fins de desapropriação abrem-se duas possibilidades:

- 1<sup>a</sup>) Homologação judicial da desapropriação administrativa – na hipótese de o imóvel e o proprietário não possuírem débitos que possam recair sobre o bem, atendendo à Resolução SEA nº 061, de 16 de junho de 2008; ou
- 2<sup>a</sup>) Propositura de ação de desapropriação – quando há algum débito ou pendência que possa recair sobre o imóvel.

Nos casos de posse, também são adotados os procedimentos acima mencionados, entretanto, o valor da indenização oferecida aos posseiros será definido de acordo com método de avaliação consolidado pela Procuradoria Geral do Estado.

## **Providências para a discriminatória de terras devolutas**

Durante o levantamento fundiário podem ser colhidas informações que indiquem a existência de terras devolutas em determinada(s) área(s) de UC. Se isso ocorrer, devem ser adotados os procedimentos definidos na Lei Estadual nº 508, de 03 de dezembro de 1981, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas do Estado do Rio de Janeiro.

### **Ocupações em terras públicas**

Verificada a existência de ocupações em imóveis públicos, o NUREF deverá tratar com as entidades públicas competentes, como a Procuradoria Geral do Estado – PGE, órgãos de patrimônio da União, Estado ou Município, conforme o caso, entre outras entidades, visando apresentar soluções viáveis para as indenizações e remoções, propositura de eventuais ações judiciais, ou realocações. Todas as propostas devem se pautar pela legalidade das medidas e na minimização dos conflitos sociais que podem decorrer dessa intervenção.

### **Procedimentos para cessão de imóveis**

Ao NUREF compete levantar os imóveis públicos inseridos nas unidades de conservação, a partir de consultas aos arquivos patrimoniais dos órgãos de patrimônio da União, Estado e Municípios.

Existindo tais bens será formalizado processo administrativo com pedido, endereçado ao titular do bem, de cessão ao Estado do Rio de Janeiro.

## **6. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DE GUAXINDIBA – EEEG**

Conforme já mencionado a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba é integrada totalmente por propriedades privadas.

O trabalho de levantamento fundiário foi iniciado por equipe contratada para realização do Plano de Manejo da unidade, todavia, o resultado apresentado não foi conclusivo, e precisou ser refeito pelo NUREF.

Para tanto, a equipe do Núcleo começou seu trabalho de levantamento das propriedades a partir de uma primeira visita a campo e, com auxílio de funcionário de um dos proprietários de terras inseridas na UC, obteve informações sobre outros proprietários.

Com essas informações, em novembro de 2008, foi realizada a primeira reunião coletiva, na qual foram prestados esclarecimentos sobre a unidade de conservação, sobre a legislação ambiental e o processo de regularização fundiária da unidade, bem como foi feita solicitação aos proprietários para encaminhamento da respectiva documentação imobiliária.

Em janeiro de 2009, a equipe do NUREF se reuniu novamente com os proprietários, inclusive aqueles que não participaram da primeira reunião. Na ocasião foram entregues por alguns proprietários os documentos imobiliários ora solicitados, ao mesmo tempo em que foi formalmente solicitado aos demais a entrega da documentação necessária.

Durante esse processo de contato com os proprietários e de obtenção dos documentos, vários ofícios foram remetidos aos Cartórios de Registro Imobiliário dos municípios de São João da Barra e de São Francisco de Itabaiana requisitando certidões de inteiro teor e ônus reais dos imóveis inseridos na EEEG.

Em março de 2009, os trabalhos de campo foram iniciados. Para cada imóvel foi produzida planta georreferenciada, memorial descritivo e relatório de vistoria.

A equipe realizou o levantamento fundiário de 80% da área total da EEEG, que engloba toda a área de mata e o quadrante leste da unidade, e está dividida em 26 (vinte e seis) propriedades privadas.

Foram constituídos 24 (vinte e quatro) processos administrativos. Estes contêm: Relatório de Identificação Fundiária - RIF, certidões imobiliárias, planta e memorial descritivo, relatório de vistoria e justificativa técnico-jurídica para subsidiar as desapropriações.

Os citados processos estão em fase de avaliação pela Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações – APCA da Procuradoria Geral do Estado. Posteriormente, retornarão ao INEA para indicação da fonte pagadora dessas indenizações, e, com isso, serão remetidos ao Gabinete Civil para edição do decreto expropriatório.

Do total de imóveis levantados, 2 (dois) são objeto de processo de dação em pagamento, que corre junto a Procuradoria Geral do Estado (setor de dívida ativa). Essa modalidade de extinção de crédito tributário encontra-se prevista no Código Tributário Nacional e, especificamente no Estado do Rio de Janeiro, foi disciplinada pelo Decreto Estadual nº 34.580/2003.

Considerando que o CTN não condiciona que a satisfação do crédito se dê através de recursos próprios do devedor, alguns proprietários de imóveis inseridos em unidades de conservação celebram escrituras públicas transferindo direitos e deveres sobre esses imóveis aos reais devedores do fisco estadual, possibilitando a estes o oferecimento de tais bens como forma de pagamento de suas dívidas fiscais.



## 7. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS ESTRATÉGICOS DO PARQUE ESTADUAL DOS TRÊS PICOS – PETP

O Parque Estadual dos Três Picos – PETP é a maior unidade de conservação do Estado, desta forma, como forma de estruturar o processo de regularização fundiária da unidade, as desapropriações foram iniciadas a partir de imóveis estratégicos para a gestão do parque.

Sendo assim, o NUREF adotou providências para a desapropriação de imóveis necessários à construção de núcleos do parque e suas estruturas de apoio, bem como de áreas destinadas ao uso público.

Considerando que a sede da unidade de conservação encontra-se no Município de Cachoeiras de Macacu, foram promovidas desapropriações de 3 (três) lotes contíguos à sede, para implantação de alojamento de funcionários e pesquisadores.

Na vertente norte do parque, que abrange os municípios de Teresópolis e Nova Friburgo, foi proposta outra ação judicial de desapropriação, com base nas informações produzidas pelo Núcleo, relativa a Fazenda Vale dos Deuses, para implantação de área de camping e núcleo de montanhismo.

Nessa desapropriação o Estado do Rio de Janeiro já foi imitado na posse, a qual foi repassada ao INEA.

O NUREF também já iniciou as providências necessárias à desapropriação da Fazenda Vale da Revolta, localizada na área rural do Município de Teresópolis, onde se pretende instalar um núcleo do PETP, com centro de visitantes, área de camping, alojamento para guarda-parques, entre outras estruturas. O procedimento administrativo referente a esse imóvel encontra-se na Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações – APCA da Procuradoria Geral do Estado para elaboração do Laudo de Avaliação e definição do valor da indenização.

A equipe responsável pela elaboração da primeira revisão do plano de manejo dessa unidade previu a implantação de um núcleo no Município de Silva Jardim, por esta razão, foi iniciada pela equipe do NUREF a regularização fundiária de uma área significativa naquela municipalidade.

Na realidade, a iniciativa dessa desapropriação partiu do possível proprietário da área que, posteriormente, foi considerada pela direção do extinto IEF/RJ como local propício à implantação de estruturas do núcleo do Parque Estadual dos Três Picos.

Ocorre que o PETP, assim como outras unidades de conservação estaduais, foi criado em zonas rurais de determinados Municípios, onde a questão da indisciplina na documentação imobiliária das propriedades é um dos entraves ao processo de regularização fundiária das UC.

Tais áreas, em regra, são cobertas com densa vegetação e tem acesso complicado, razões pelas quais os marcos ou limites físicos das propriedades são de difícil visualização ou simplesmente não existem. Por outro lado, as descrições dos perímetros constantes nos registros imobiliários nem sempre descrevem com precisão o imóvel. As plantas desses imóveis, quando existentes, não possuem indicação atualizada dos confrontantes e são basicamente esquemáticas (croqui).

A situação descrita acima é verificada no caso desse imóvel de Silva Jardim, denominado Fazenda Caraúba, uma vez que se trata de imóvel com área extensa, em grande parte coberto por floresta fechada, sem demarcação física do seu perímetro, e cuja planta, obtida junto ao proprietário, apesar de indicar as confrontações do imóvel, não possui a assinatura dos confrontantes. Essa é uma das muitas questões que deverão ser enfrentadas pelo Núcleo para que as desapropriações sejam efetivadas.



Parque Estadual  
dos Três Picos

Foto: Cesar Valdeger

## Conclusão

Não há dúvida que o processo de regularização fundiária das unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro deve ser tratado com prioridade pelos administradores públicos para que possa efetivamente ser concretizado, possibilitando, assim, uma adequada gestão desses espaços territoriais especialmente protegidos.

O primeiro passo já foi dado com a criação de um setor no INEA voltado exclusivamente para o tratamento da questão, o Núcleo de Regularização Fundiária - NUREF.

Nesse primeiro ano, muitos avanços foram realizados pelo Núcleo. Esse trabalho, todavia, é fruto de parcerias construtivas, pois depende do apoio de diversos setores do INEA e entidades públicas, como por exemplo, a Procuradoria Geral do Estado.

Além disso, a troca de experiências entre os Estados e a União Federal tem colaborado muito para o aperfeiçoamento dos procedimentos, bem como para a condução mais adequada de determinadas situações.

Muito trabalho ainda há de ser feito, considerando que existe, cerca de, 178.054,72 hectares de terras abrangidas por unidades de conservação que devem ser de posse e domínio públicos.

Por outro lado, várias questões polêmicas serão enfrentadas ao longo desse percurso rumo à regularização dessas áreas no domínio e posse do Estado do Rio de Janeiro, tais como, o tratamento às populações tradicionais, aos ocupantes de imóveis públicos de baixa renda, aos pequenos agricultores familiares sem título de propriedade, entre outras.

Desta forma, a metodologia de trabalho do NUREF será gradativamente consolidada e aperfeiçoada.



# GLOSSÁRIO

- Ação Civil Pública** *Será ação civil pública qualquer ação movida com base na Lei Federal nº 7347/85 para a defesa de interesses transindividuais, ainda que seu autor seja uma associação civil, um ente estatal, o Ministério Público, ou qualquer outro co-legitimado*<sup>1</sup>.
- O meio processual de que se podem valer o Ministério Público e as pessoas jurídicas indicadas em lei para proteção de interesses difusos e gerais<sup>2</sup>.
- Ação discriminatória** É o meio hábil para que o Estado possa separar as terras que se encontram sob domínio particular daquelas consideradas “públicas” ou que devam retornar ao domínio público – as terras devolutas<sup>3</sup>.
- Adjudicação** O ato executivo expropriatório, por meio do qual o juiz, em nome do Estado, transfere o bem penhorado para o exequente ou para outras pessoas a quem a lei confere preferência na aquisição<sup>4</sup>.
- Aforamento** Vide enfiteuse
- Autorização de Uso** É ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade<sup>5</sup>.
- Bem Dominical** Aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades<sup>6</sup>.
- Cessão de Uso** É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado<sup>7</sup>.

- 1 Hugo Nigro Mazzilli, A defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 20ª ed., ver. amplia. atual, São Paulo, 2007
- 2 Maria Sílvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 760
- 3 ITESP, São Paulo. Terra e Cidadãos: Aspectos de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. Nº 4 (nov. 1998). São Paulo: ITESP, 1998. 128 p.
- 4 Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, V. II, 42ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 359
- 5 Maria Sílvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 655
- 6 Art.99, inciso III da Lei Federal nº 10.406/2002 - Código Civil
- 7 Alessandra Hayashi, Diagnóstico Jurídico / Fundiário referente a Ilhas e / ou Ilhotas costeiras do Litoral do Estado de São Paulo que não constituem unidades de conservação da natureza do grupo de proteção integral, 2001, p. 34

- 8 Artigo 579 da Lei Federal n° 10.406/2002 - Código Civil
- 9 Alessandra Hayashi, Diagnóstico Jurídico / Fundiário referente a Ilhas e / ou Ilhotas costeiras do Litoral do Estado de São Paulo que não constituem unidades de conservação da natureza do grupo de proteção integral, 2001, p. 33
- 10 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 310
- 11 Artigo 356 da Lei Federal n° 10.406/2002 - Código Civil
- 12 Artigo 946, inciso I da Lei Federal n° 5.869/1973 que institui o Código de Processo Civil
- 13 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 608 e 609.
- 14 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 166

**Comodato** O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto<sup>8</sup>.

**Concessão de Direito Real de Uso** É o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público à particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social<sup>9</sup>.

**Concessão de Uso** É o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação<sup>10</sup>.

**Dação em Pagamento** O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida<sup>11</sup>.

**Demarcatória** Ação em que o proprietário de determinado imóvel obriga o seu confinante a estremar os respectivos prédios, fixando-se novos limites entre eles ou aviventando-se os já apagados<sup>12</sup>.

**Desapropriação** Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, salvo a exceção constitucional de pagamentos em títulos especiais da dívida pública para o caso de propriedade rural considerada latifúndio improdutivo localizado em zona prioritária (Constituição da República, arts. 153, § 22, e 161, §§ 2º e 3º)<sup>13</sup>

**Desapropriação Direta** É forma originária de aquisição de propriedade. A transferência forçada do bem para o patrimônio público independe de qualquer vínculo com o título anterior de propriedade<sup>14</sup>.

**Desapropriação Indireta** É a que se processa sem observância do procedimento legal. Quando a Administração não se apossa diretamente do bem, mas lhe impõe limitações ou servidões que impedem totalmente o proprietário de exercer sobre imóvel os poderes inerentes ao domínio<sup>15</sup>.

**Detenção** Detentor: Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas<sup>16</sup>.

“A ocupação de área pública, quando irregular, não pode ser reconhecida como posse, mas como mera detenção” (Superior Tribunal de Justiça - REsp 863939 / RJ - Relator(a): Ministra ELIANA CALMON - Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA - Data do Julgamento: 04/11/2008).

**Doação** O contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra<sup>17</sup>.

**Direito de Superfície** Uma concessão, gratuita ou onerosa, que o proprietário faz a outrem, para que se utilize de sua propriedade, tanto para construir como para plantar, dependendo de escritura pública para possibilitar o registro imobiliário<sup>18</sup>.

Disciplinado pelos artigos 1.369 a 1.377 da Lei 10.406/2002 que instituiu o Código Civil Brasileiro.

**Enfiteuse** É o direito real limitado mais extenso, o que permite a seu titular a maior amplitude de exercício de poderes inerentes à propriedade<sup>19</sup>.

A enfiteuse era disciplinada pelo artigo 678 do Código Civil de 1916, não sendo disciplinada pelo novo Código que a substituiu pelo Direito de Superfície.

15 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 173

16 Artigo 1.198 da Lei Federal nº 10.406/2002 – Código Civil

17 Artigo 538 da Lei Federal nº 10.406/2002 - Código Civil

18 Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, Vol. 5, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2006, p. 423/424

19 Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, Vol. 5, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2006, p. 410/411

- 20 Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, Vol. 5, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2006, p. 140
- 21 Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Caderno nº 01. Questão Fundiária: Roteiro para Solução dos Problemas Fundiários nas Áreas Protegidas. São Paulo, 1996.
- 22 José Carlos de Moraes Salles, A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência, 3ª ed., Revista dos Tribunais, p. 526.
- 23 Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 16ª ed., p. 529
- 24 Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, V. II, 42ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 227
- 25 Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, V. III, 39ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 130/131
- 26 Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Caderno nº 01. Questão Fundiária: Roteiro para Solução dos Problemas Fundiários nas Áreas Protegidas. São Paulo, 1996.
- 27 Maria Sílvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 21ª ed., Atlas, São Paulo, 2008, p. 656

**Esbulho** Quando o possuidor fica injustamente privado da posse<sup>20</sup>.

**Imissão de Posse** ato ou efeito de imitar - meio de garantir a posse a que se tem direito mediante um título qualquer<sup>21</sup>.

**Juros compensatórios** Visam à compensação devida ao expropriado pela perda antecipada da posse do imóvel, substituindo, assim, os frutos que deixou de perceber ou que poderia vir a receber<sup>22</sup>.

**Juros moratórios** Ressarcimento ao credor decorrente do atraso no pagamento de determinada dívida; “consistem na indenização pelo retardamento da execução da dívida” (Maria Helena Diniz, in Dicionário Jurídico, vol.3, 1998, Editora Saraiva).

**Limitação Administrativa** É toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direito ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social<sup>23</sup>.

**Laudêmio** É a compensação que é devida ao senhorio direto pelo não uso do direito de preferência, quando o enfiteuta aliena onerosamente o imóvel foreiro<sup>24</sup>.

**Manutenção de posse** É uma modalidade de ação possessória, destinada a proteger o possuidor contra atos de turbacão de sua posse, com objetivo de fazer cessar o ato do turbado, que molesta o exercício da posse, sem eliminá-la<sup>25</sup>.

**Perímetro** é a área discriminada; porção geográfica delimitada, sobre, a qual incide o pedido de prestação jurisdicional<sup>26</sup>.

**Permissão de Uso** É o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público<sup>27</sup>.

**Posse** Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade<sup>28</sup>.

O exercício, de fato, dos poderes constitutivos do domínio, ou propriedade, ou de algum deles somente<sup>29</sup>.

Exteriorização da propriedade e forte indício de sua existência, perante o substrato de fato, visível, palpável, percebido pelos sentidos<sup>30</sup>.

**Propriedade (domínio)** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.<sup>31</sup>

**Reintegração de Posse** É uma modalidade de ação possessória que visa restituir o possuidor na posse, em caso de esbulho<sup>32</sup>.

**Terras Devolutas** As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal. As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei. As ue não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei<sup>33</sup>.

**Turbação** É a conduta que impede ou atenta contra o exercício da posse por seu legítimo possuidor, podendo ser positiva, quando o agente de fato invade o imóvel e o ocupa, não importando se de forma parcial ou total, ou negativa, quando o agente impede que o real possuidor se utilize de seu bem como, por exemplo, fazendo construções no local (Arts. 926 a 931 do CPC e artigos 1.210 a 1.213 do CC)<sup>34</sup>.

28 Artigo 1.196 da Lei Federal 10.406/2002 – Código Civil

29 Clóvis Beliváqua, Direito das Coisas, 4ª ed., Forense, Vol. I, p. 29

30 Silvio de Salvo Venosa, Direito Civil, Vol. 5, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2006, p. 151

31 Artigo 1.228 da Lei Federal 10.406/2002 – Código Civil

32 Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, V. III, 39ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 131

33 Artigo 3º da Lei 601/1850 – Lei de Terras

34 Deocleciano Torrieri Guimarães, Dicionário técnico jurídico, 6ª ed., Rideel, São Paulo, 2004

**Interdito Proibitório** É uma proteção possessória preventiva, uma variação da ação de manutenção de posse, em que o possuidor é conservado na posse que detém e é assegurado contra moléstia apenas ameaçada. É concedido para que não se dê o atentado à posse, mediante ordem judicial proibitória, na qual constará a cominação de pena pecuniária para a hipótese de transgressão do preceito<sup>35</sup>.

Art. 932 do Código de Processo Civil - O possuidor direto ou indireto, que tenha justo receio de ser molestado na posse, poderá impetrar ao juiz que o segure da turbacão ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório, em que se comine ao réu determinada pena pecuniária, caso transgrida o preceito.

**Servidão** É o direito real constituído em favor de um prédio sobre outro, de dono diverso<sup>36</sup>.

35 Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil, V. III, 39ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 131

36 Sílvio de Salvo Venosa, Direito Civil, Vol. 5, 6ª ed., Atlas, São Paulo, 2006, p. 148

# TABELA DE LEGISLAÇÃO

| FEDERAL              |            |  |
|----------------------|------------|--|
| NORMA                | DATA       | EMENTA   |
| Lei nº 601           | 15/09/1850 | Dispõe sobre as terras devolutas do Império.   |
| Decreto nº 1.318     | 30/01/1854 | Manda executar a Lei 601 de 1850   |
| 1891                 |            | Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil   |
| Decreto nº 24.643    | 10/7/1934  | Decreta o Código de Aguas  |
| Decreto-lei nº 9.760 | 5/9/1946   | Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.  |
| Lei nº 4.504         | 30/11/1964 | Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.  |
| Lei nº 4.771         | 15/9/1965  | Institui o novo Código Florestal.  |
| Lei nº 4.947         | 6/4/1966   | Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências.  |
| Decreto nº 59.566    | 14/11/1966 | Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. |
| Lei nº 5.868         | 12/12/1972 | Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras Providências. Regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 18/04/1973.  |
| Lei nº 5.869         | 11/1/1973  | Código de Processo Civil   |
| Decreto nº 72.106    | 18/4/1973  | Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências.   |
| Lei nº 5.972         | 11/12/1973 | Regula o Procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União.  |
| Lei nº 6.015         | 31/12/1973 | Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.  |
| Lei nº 6.383         | 7/12/1976  | Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências.  |

| FEDERAL              |            |  |
|----------------------|------------|--|
| NORMA                | DATA       | EMENTA   |
| Lei nº 6.634         | 2/5/1979   | Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, Altera o Decreto-Lei nº. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras Providências.   |
| Decreto nº 84.017    | 21/9/1979  | Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros  |
| Lei nº 6.739         | 5/12/1979  | Dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais, e dá outras Providências.   |
| Lei nº 6.766         | 19/12/1979 | Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.   |
| Decreto nº 85.064    | 26/8/1980  | Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.   |
| Lei nº 6.902         | 27/4/1981  | Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.   |
| Lei nº 6.938         | 31/8/1981  | Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.   |
| Lei nº 6.969         | 10/12/1981 | Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras Providências.  |
| Decreto nº 89.336    | 31/1/1984  | Dispõe sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, e dá outras providências.  |
| Lei nº 7.347         | 24/7/1985  | Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico  |
| Decreto-lei nº 2.375 | 24/11/1987 | Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.   |
| Constituição Federal | 5/10/1988  | Arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV; 23, III e VI; 24, VI e VII; 176; 186; 225   |
| Res. CONAMA 10       | 14/12/1988 | APAs   |
| Lei nº 7.804         | 18/7/1989  | Altera a Lei 6.938/81  |
| Decreto nº 99.274    | 6/6/1990   | Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. |
| Decreto nº 433       | 24/1/1992  | Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.  |

| FEDERAL                     |           |   |
|-----------------------------|-----------|---|
| NORMA                       | DATA      | EMENTA  |
| Decreto nº 750              | 10/2/1993 | Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências.                               |
| Lei nº 8.629                | 25/2/1993 | Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.                                       |
| Lei nº 8.666                | 21/6/1993 | Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências                                       |
| Lei Complementar nº 93      | 4/2/1998  | Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências.  |
| Lei nº 9.605                | 12/2/1998 | Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.   |
| Decreto nº 2.614            | 3/6/1998  | Altera a redação do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.                           |
| Decreto nº 2.680            | 17/7/1998 | Altera a redação e acresce dispositivo ao Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.     |
| Portaria IBAMA 77-N         | 20/9/1999 | Criação de UCs – critérios e procedimentos  |
| Decreto nº 3.475            | 19/5/2000 | Regulamenta a Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, e dá outras providências.                                     |
| Decreto nº 3.508            | 14/6/2000 | Coordenar, articular e propor a adequação de políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar, na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável.       |
| Decreto nº 3.509            | 14/6/2000 | Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e dá outras providências. |
| Lei nº 9.985                | 18/7/2000 | Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.                      |
| Emenda Constitucional n. 30 | 13/9/2000 | Emenda Constitucional n. 30   |

| FEDERAL                       |            |  |
|-------------------------------|------------|--|
| NORMA                         | DATA       | EMENTA   |
| Lei nº 10.186                 | 12/2/2001  | Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como dos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com risco para o Tesouro Nacional ou para os Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dá outras providências. |
| Decreto nº 3.743              | 5/2/2001   | Regulamenta a Lei no 6.431, de 11 de julho de 1977, que autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências.  |
| Medida Provisória nº 2.183-56 | 24/8/2001  | Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1o de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.  |
| Medida Provisória nº 2.166-67 | 24/8/2001  | Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.  |
| Lei nº 10.267                 | 28/8/2001  | Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.  |
| Emenda Constitucional n. 32   | 11/9/2001  | Emenda Constitucional n. 32  |
| Lei nº 10.406                 | 10/1/2002  | Novo Código Civil  |
| Decreto nº 4.340              | 22/8/2002  | Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências   |
| Decreto nº 4.449              | 30/10/2002 | Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.   |

| FEDERAL                       |            |   |
|-------------------------------|------------|---|
| NORMA                         | DATA       | EMENTA  |
| Decreto nº 4339               | 22/8/2002  | Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade  |
| Lei nº 10.650                 | 16/4/2003  | Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.   |
| Res. CONAMA 331               | 25/4/2003  | Câmara Técnica de UCs e áreas protegidas - criação  |
| Decreto nº 5.570              | 31/10/2005 | Dá nova redação a dispositivos do Decreto no 4.449, de 30 de outubro de 2002, e dá outras providências.   |
| Lei nº 11.284                 | 2/3/2006   | Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. |
| Decreto nº 5.746/2006         | 4/4/2006   | Regulamenta o art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.  |
| Decreto nº 5.758              | 13/4/2006  | Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.   |
| IN IBAMA 145                  | 4/1/2007   | RPPN – procedimentos para reconhecimento junto ao IBAMA/Instituto Chico Mendes  |
| Decreto nº 6.040              | 7/2/2007   | Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais   |
| Norma de Execução INCRA nº 01 | 31/7/2007  | Regulamenta a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais visando a execução massiva de georreferenciamento de imóveis rurais executada, direta ou indiretamente, pelo poder público federal ou estadual.  |
| Decreto nº 6.321              | 21/12/2007 | Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.   |

| FEDERAL                         |           |  |
|---------------------------------|-----------|--|
| NORMA                           | DATA      | EMENTA   |
| Decreto n° 6.514                | 22/7/2008 | Infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e processo administrativo federal para apuração destas infrações  |
| Instrução Normativa INCRA n° 49 | 29/9/2008 | Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003. |
| Norma de Execução INCRA n° 80   | 26/1/2009 | Estabelece as diretrizes e procedimentos referentes a Certificação e Atualização Cadastral de Imóveis Rurais, disposto no § 1º, do artigo 9º, do Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto 5.570, de 31, de outubro de 2005 e na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.  |
| Instrução Normativa ICMBio n° 2 | 03/9/2009 | Estabelece procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de UC's federais de posse e domínio públicos.  |

| ESTADO DE SÃO PAULO           |            |  |
|-------------------------------|------------|--|
| NORMA                         | DATA       | EMENTA   |
| Lei n° 3.962                  | 24/7/1957  | Dispõe sobre o processamento das legitimações de posse em terras devolutas.  |
| Lei n° 898                    | 18/12/1975 | Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo                                      |
| Lei n° 1.172                  | 17/11/1976 | Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2º da Lei n° 898, de 18/12/1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas. |
| Lei n° 4.529                  | 18/1/1985  | Dispõe sobre o uso e ocupação do solo na Região da Serra do Itapeti com vistas à proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente na Região Metropolitana de São Paulo.                                       |
| Res. CONDEPHAAT n° 40/1985    | 6/6/1985   | Tombamento da Serra do Mar e Paranapiacaba   |
| Lei n° 4.925                  | 19/12/1985 | Dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem e dá outras providências.   |
| Lei n° 4.957                  | 30/12/1985 | Aproveitamento de Recursos Fundiários  |
| Decreto n° 25.341             | 4/6/1986   | Regulamento de Parques Paulistas - gestão, plano de manejo, zoneamento   |
| Decreto n° 26.889             | 12/3/1987  | Regulamenta os artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei 4925, de 19/12/1985, que dispõe sobre a alienação de terras públicas estaduais a rurícolas que as ocupem e explorem.                                 |
| Decreto n° 28.389             | 17/5/1988  | Dispõe sobre o procedimento administrativo para legitimação de posse, autoriza a outorga de permissões de uso em terras devolutas estaduais e dá outras providências.  |
| Constituição Estadual         | 5/10/1989  | TÍTULO VI - Da Ordem Econômica. CAPÍTULO III - Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária.  |
| Declaração UNESCO s/n de 1991 | 1991       | Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (1ª Fase)  |
| Lei n° 9.509                  | 20/3/1997  | Política Estadual de Meio Ambiente (cria o SEAQUA – Sistema Estadual de Meio Ambiente)   |

| ESTADO DE SÃO PAULO           |            |  |
|-------------------------------|------------|--|
| NORMA                         | DATA       | EMENTA   |
| Decreto n° 42.041             | 1/8/1997   | Dispõe sobre critérios, condições e procedimentos para arrecadação de terras em processo de discriminação por meio de acordos.   |
| Lei n° 9.757                  | 15/9/1997  | Dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.  |
| Lei n° 9.866                  | 28/11/1997 | Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.   |
| Decreto n° 42.839             | 4/2/1998   | Regulamenta o artigo 3° da Lei n° 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal |
| Decreto n° 42.957             | 24/3/1998  | Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas  |
| Declaração UNESCO s/n de 1999 | 1999       | Sítio do Patrimônio Natural Mundial – Mata Atlântica – Reservas do Sudeste SP/PR   |
| Decreto n° 47.400             | 4/12/2002  | Regulamenta dispositivos referentes ao licenciamento ambiental da Lei 9.509/97   |
| Lei n° 11.600                 | 19/12/2003 | Regularização de Posse de Terras Devolutas   |
| Decreto n° 48.539             | 11/3/2004  | Regulamenta Lei n° 11.600, de 19 de dezembro de 2004   |
| Decreto 48.766                | 30/6/2004  | Institui o Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e aprova modelo-padrão de Termo de Parceria   |
| Res. SMA n° 37                | 9/12/2005  | Estabelece Infrações Ambientais e respectivas sanções administrativas  |
| Decreto n° 51.150             | 3/10/2006  | RPPN – Programa Estadual de Apoio às RPPN  |
| Decreto n° 51.453             | 29/12/2006 | SIEFLOR – Sistema Estadual de Florestas – criação (transfere a administração das Ucs para a FF)  |
| Portaria FF n° 37             | 22/2/2007  | RPPN – procedimentos para reconhecimento junto ao Estado – SMA/FF  |
| Res. SMA n° 16                | 3/4/2007   | Organização do SIEFLOR   |

| ESTADO DE SÃO PAULO |           |  |
|---------------------|-----------|--|
| NORMA               | DATA      | EMENTA   |
| Decreto n° 52.201   | 26/9/2007 | Dispõe sobre a celebração de termos de ajustamento de conduta no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado   |
| Lei n° 12.810       | 21/2/2008 | Mosaico de Jacupiranga – altera limites do Parque Estadual de Jacupiranga e atribui novas denominações por subdivisão, reclassifica, exclui e inclui áreas que especifica                                    |
| Decreto n° 53.027   | 26/5/2008 | Reorganiza a SMA   |
| Decreto n° 53.939   | 6/1/2009  | Dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área de Reserva Legal de imóveis rurais no Estado de São Paulo.  |
| Decreto n° 54.079   | 4/3/2009  | Altera os artigos 5º, 6º e 9º, acrescenta o artigo 9ºA e modifica os Anexos do Decreto n° 51.453, de 29 de dezembro de 2006, que cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR e dá providências correlatas |
| Lei n° 13.579       | 13/7/2009 | Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B.  |
| Decreto n° 54.653   | 6/8/2009  | Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente - SMA e dá providências correlatas  |

| ESTADO DE MINAS GERAIS             |            |   |
|------------------------------------|------------|---|
| NORMA                              | DATA       | EMENTA  |
| Lei nº 14.309                      | 19/6/2002  | Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado.   |
| Decreto nº 43.710                  | 8/1/2004   | Regulamenta a lei nº 14.309, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado de Minas Gerais.  |
| Lei nº 15.910                      | 21/12/2005 | Dispõe sobre o fundo de recuperação, proteção e desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas do estado de minas gerais - FHIDRO, criado pela lei nº 13.194, de 29 de janeiro de 1999, e dá outras providências.   |
| Lei nº 17.727                      | 13/8/2008  | Dispõe sobre a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de bolsa verde, para os fins que especifica, e altera as leis nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e 14.309, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. |
| Deliberação Normativa COPAM nº 132 | 15/4/2009  | Estabelece os procedimentos a serem observados na análise jurídica dos processos administrativos e de regularização ambiental que têm por finalidade a exoneração da obrigação de reserva legal com a doação de áreas equivalentes em unidades de conservação do grupo de proteção integral, que necessitem de regularização fundiária.   |
| Decreto nº 45.113                  | 5/6/2009   | Estabelece normas para a concessão de incentivo financeiro a proprietários e posseiros rurais, sob a denominação de bolsa verde, de que trata a lei nº 17.727, de 13 de agosto de 2008.   |

| ESTADO DO RIO DE JANEIRO |            |   |
|--------------------------|------------|---|
| NORMA                    | DATA       | EMENTA  |
| Constituição do Estado   | 1989       |   |
| Lei nº 508               | 03/12/1981 | Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas do Estado e dá outras providências.   |
| Lei Complementar Nº 8    | 25/10/1977 | Dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências  |
| Lei nº 5.101             | 04/10/2007 | Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual do Ambiente – INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais |
| Decreto nº 41.628        | 12/01/2009 | Estabelece a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007, e dá outras providências  |
| Decreto nº 34.580        | 17/12/2003 | Regula a extinção do crédito tributário sob a forma de dação em pagamento   |
| Resolução SEMADUR nº 078 | 25/11/2004 | Dispõe sobre a criação da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro   |
| Resolução SEA Nº 008     | 09/02/2007 | Modifica a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Resolução SEMADUR nº 078, de 25 de novembro de 2004   |
| Resolução SEA nº 061     | 16/06/2008 | Dispõe sobre os procedimentos para a regularização fundiária de Unidades de Conservação do grupo de proteção integral administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ                |
| Portaria IEF/RJ nº 248   | 03/09/2008 | Cria na Fundação Instituto Estadual de Florestas o Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF, vinculado à Presidência   |



## BIBLIOGRAFIA<sup>37</sup>

- AFONSO FRANCISCO, Caramuru. **Do registro de Imóveis e seu Cancelamento**. 1ª ed., Editora Juarez de Oliveira, 1999.
- ALMEIDA, Washington Carlos de. **Direito de Propriedade**. 1ª ed., São Paulo, Editora Manole, 2006.
- ASSUNÇÃO, Lutero Xavier. **Direito Fundiário Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2008.
- AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel. Implementando as Unidades de Conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, M.S. (org.). **Unidades de Conservação: atualidade e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Elementos do Direito Administrativo**, Revista dos Tribunais, 1986.
- BELIVÁQUA, Clóvis, **Direito das Coisas**, 4ª ed., Editora Forense, Vol. I.
- Brasil. **Coletânea de legislação de Direito Ambiental, Constituição Federal**. Org. Odete Medauar. 7ª ed. rev. atual.e ampl..São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008 (RT MiniCódigos).
- CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional, v.1**, Editora Freitas Barros, 1966.
- CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O Conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. 1ª ed., Editora Juruá, Curitiba, 2005.
- CARVALHO, Vailton Loula de. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora Iglu, 1999.

37 A bibliografia refere-se aos capítulos dos Estados de SP, MG e RJ, bem como ao glossário e tabelas de legislação

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

CRETELLA JÚNIOR, José, **Curso de Direito Romano**, 19.<sup>a</sup> edição, Editora Forense, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 21.<sup>a</sup> ed., Editora Atlas, São Paulo, 2008.

FARIA, Edmur Ferreira de, **Curso de Direito Administrativo Positivo**, Editora Del Rey, 2000.

FBCN , Fundação Brasileira para Conservação da Natureza. **Cadastro das Propriedades do Parque Estadual do Desengano.** Oficina do Mapa. 2003.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no direito ambiental.** Rio de Janeiro, Editora Esplanada, 2005.

FONTENELLE, Miriam; AMENDOLA, Cynthia Marques. **Legislação ambiental: licenciamento e fiscalização no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

GOMES, Orlando, **Direitos Reais**, 15.<sup>a</sup> edição, Editora Forense, 1999

**Dicionário Eletrônico HOUAISS da língua portuguesa.** Versão 1.0, 2001. Editora Objetiva.

ITESP, São Paulo. **Terra e Cidadãos: Aspectos de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo.** N° 4 (nov. 1998). São Paulo: ITESP, 1998.

LOCKE, John, **Dois Tratados sobre o Governo**, tradução de Julio Fischer, 1.<sup>a</sup> ed., Editora Martins Fontes, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo**, 20.<sup>a</sup> ed., ver.amplia.atual, São Paulo, 2007.

- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentário a Constituição de 1967**. Ed. RT, São Paulo, 1972.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Princípios da Licitação**, Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, n.º 48, 1995.
- NÁUFEL, José, **Novo dicionário jurídico brasileiro**, v.3, Editora Parma.
- NEGRÃO, Theotonio, **Código de Processo Civil e Legislação Processual em vigor**.
- OLIVEIRA, Nelson Corrêa de. **Aplicações do Direito na Prática Notarial e Registral**. 2ª ed., Editora Síntese, 2004.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. IV**, 12.ª ed., Editora Forense, 1997.
- PETERS, Edson Luiz. **Meio Ambiente & Propriedade Rural**. 1ª ed., Editora Juruá, Curitiba, 2004.
- Regularização imobiliária de áreas protegidas. Coletânea de trabalhos forenses, relatórios técnicos e jurisprudências, Vol. I**. Organizadores: Paulo de Mello Schwenck Jr e Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo. São Paulo. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Procuradoria Geral do Estado, 1998.
- Regularização imobiliária de áreas protegidas. Coletânea de doutrina e jurisprudência, Vol. II**. Organizadores: Marcelo de Aquino e Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo. São Paulo. Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999.
- Regularização imobiliária de áreas protegidas. Legislação Federal, Estadual e Doutrina, Vol. III**. Organizadores: Beatriz Corrêa Neto Cavalcanti, Marialice Dias Gonçalves, Pedro Ubiratan Escorel de Azevedo, Raquel Freitas de Souza e Yara de Campos Escudero Paiva. São Paulo. Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2003.

RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. Caderno n° 01. **Questão Fundiária: Roteiro para Solução dos Problemas Fundiários nas Áreas Protegidas**. São Paulo, 1996.

RODRIGUES, Silvio, **Direito Civil, vol. 7, Direito das Sucessões**, 22.<sup>a</sup> ed., Editora Saraiva, 1998, p. 5.

\_\_\_\_\_, **Direito Civil, vol. 5, Direito das Coisas**, 24.<sup>a</sup> ed., Editora Saraiva, 1997.

ROUSSEAU, Jean Jaques, **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, trad. de Iracema Gomes Soares e Maria Cristina Roveri Nagle, Editora Ática, 1989.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**, 3.<sup>a</sup> ed., Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, Edson Jacinto da. **Desapropriação no Direito positivo**, Editora de Direito, 1998.

SILVA, José Afonso, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15.<sup>a</sup> ed., Malheiros Editores, 1998.

SOARES, David Gonçalves. **Parque Estadual da Pedra Branca e Comunidade Monte da Paz: tensões e conflitos para os moradores de uma área protegida** [Tese de Mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2004.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil, V. II**. 42.<sup>a</sup> ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Processual Civil, V. III**, 39.<sup>a</sup> ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 131.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil, Vol. 5 – Direitos Reais**, 6.<sup>a</sup> ed., Editora Atlas, São Paulo, 2006.