

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB

NORMA SUELI PADILHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab; Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-833-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28: 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
<https://www.cesupa.br/>

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

As pesquisas sobre o Direito Ambiental e o Socioambientalismo são indispensáveis para a construção de uma sociedade que considere o compromisso com a proteção do meio ambiente como essencial a sadia qualidade de vida, além de necessária contribuição para a conscientização da importância dos instrumentos de políticas ambientais, que permitem o enfrentamento das complexidades de um desenvolvimento que se quer sustentável, equitativo e inclusivo, em um País de realidades sociais, culturais e ambientais tão diversificadas em sua imensa área territorial.

Neste sentido, a realização do XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI em Belém do Pará proporcionou a grande oportunidade da ampliação deste debate tão central as questões que envolvem o meio ambiente, o desenvolvimento e as políticas públicas na Amazônia, por meio da oportunidade do diálogo e interação de pesquisadores de todo o território nacional, permitindo a grande participação de discentes e docentes do Norte do País que tão bem retrataram de forma científica a realidade dos problemas ambientais da Amazônia, acolhendo a todos os presentes com sua riqueza de diversidade ambiental, social e cultural.

O Grupo de Trabalho “Direito Ambiental e Socioambientalismo II” em Belém do Pará representou uma grande riqueza no debate de temas de pesquisas produzidas em diferentes regiões do País, além de uma grande oportunidade de ouvir os pesquisadores locais sobre as realidades de seus povos tradicionais, de sua rica biodiversidade, e da grandeza da Floresta Amazônica, e da essencialidade da proteção de sua integralidade.

Destacamos na sequência as especificidades dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho, que não dispensam a leitura aprofundada de cada texto, que bem denotam toda a contribuição para o aprofundamento da pesquisa científica na área do Direito Ambiental. Nesses termos, a coletânea se compõem de 22 artigos escritos por docentes e discentes acerca dos grandes desafios da atualidade do Direito Ambiental e do Socioambientalismo, ora apresentados em sua ordem de apresentação e debate.

1. Artigo: “O direito humano e fundamental ao meio ambiente, a degradação ambiental e os valores da essência humana: reflexões e propostas de soluções”, de autoria de Regina Vera

Villas Boas Marcio Gonçalves Sueth”, que apresentou uma reflexão apurada acerca do meio ambiente e sustentabilidade, sob a ótica da questão do descarte inadequado dos resíduos sólidos;

2. Artigo “A implicação do direito dos desastres no reconhecimento dos direitos da natureza no ordenamento jurídico do Brasil”, escrito por Talissa Truccolo Reato e Cleide Calgaro, que discorre sobre o Direito dos desastres e o direito da natureza a partir do Constitucionalismo Latino Americano;

3. Artigo “As zonas úmidas urbanas como opção para a criação de reservas naturais urbanas”, do autor Jorge Luis Jurado Perez discorre sobre Zonas úmidas Urbanas apresentando casos concretos, exceções e perspectivas para a temática.

4. Artigo “Da concretização da proteção do meio ambiente pela função social da propriedade e pelo compliance ambiental”, dos autores Alexandre José de Pauli Santana e Gabriela Amorim Paviani apresenta uma pesquisa sobre os efeitos e as possibilidades da compliance ambiental;

5. Artigo “Entre paisagens e identidades, o progresso: o Vale Tombado e os desafios da preservação do patrimônio cultural”, de Humberto Gomes Macedo e Ana Virginia Gabrich Fonseca Freire Ramos discorre sobre o instituto do Tombamento analisando um caso concreto específico;

6. Artigo “Acordo de comércio entre Mercosul e União Europeia: os reflexos da globalização econômica sobre a sociobiodiversidade brasileira”, dos autores Francieli Iung Izolani e Jerônimo Siqueira Tybusch ressalta questões acerca do acordo de comércio entre Mercosul e União Europeia, trazendo uma discussão interdisciplinar, calcada, sobretudo, na geopolítica ambiental;

7. Artigo “Caça às baleias: o caso do Japão e de intensificação da prática pela Noruega e o Direito Ambiental Internacional”, dos autores Silvia Elena Barreto Saborita e Edson Ricardo Saleme apresentam a temática da caça às baleias, sob a ótica do Direito Internacional e do Direito Ambiental Internacional;

8. Artigo “Energia solar como modelo de gestão ambiental e socioeconômica para a Amazônia”, da autora Anna Walleria Guerra Uchôa apresenta uma pesquisa acerca da energia solar como modelo de gestão ambiental, discutindo os seus impactos ambientais, os conflitos que lhes são inerentes e os debates decorrentes dos seus impactos negativos.

9. Artigo “A criação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental na jurisprudência brasileira: uma análise a partir de elementos do Common Law”, do autor Bernardo Augusto da Costa Pereira trata da vedação ao retrocesso ambiental, a partir do leading case de 2010, apontando, inclusive, os seus supostos precedentes, por meio de um cotejo racional.

10. O artigo “A responsabilidade pelo dano ambiental e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, da autora Luana Nunes Bandeira Soares aborda o sistema de responsabilidade integral por danos ambientais, contextualizando impactos sobre comunidades tradicionais, bem como analisando jurisprudência do STJ e do TJ/PA.

11. Artigo “Retrocessos no sistema de comunicação de riscos na rotulagem de agrotóxicos: a classificação da ANVISA”, das autoras Erica Valente Lopes e Norma Sueli Padilha apresenta uma análise sobre o direito à informação no Sistema de comunicação de riscos referente aos agrotóxicos, notadamente, sobre a questão da (sub)rotulagem e da atual alteração na classificação da ANVISA, em prejuízo ao direito do consumidor e do cidadão;

12. Artigo “Justiça Ambiental como instrumento de promoção dos direitos da natureza”, da autora Roberta Fortunato Silva, que aborda a questão das complexidades referente a Justiça Ambiental contextualizada em questões concretas, e sob a ótica da promoção dos direitos da natureza.

13. Artigo “Do uso de transgênicos na zona de amortecimento da reserva de desenvolvimento sustentável do Iratapuru, como forma de biorremediação do desmatamento, e em benefício das populações tradicionais”, do autor Fábio Carvalho Verzola, que aborda a temática acerca do uso de transgênicos na zona de amortecimento da unidade de conservação “Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Iratapuru”;

14. Artigo “A defesa da propriedade intelectual do patrimônio cultural brasileiro: insuficiência e propostas de aperfeiçoamento”, dos autores Alan Pierre Chaves Rocha e Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida que aborda a questão da ineficácia dos instrumentos do patrimônio intelectual, notadamente relacionados à questão indígena;

15. Artigo “Ecofeminismos como via promotora de direitos humanos e justiça ambiental: uma alternativa à violência ambiental e de gênero”, dos autores Lorryne Barbosa de Miranda e Marina França Santos aborda a questão do ecofeminismos pontuando as suas definições, as ondas dos feminismos, os espaços e as ações ecofeministas mais emblemáticas;

16. Artigo “A criação de unidades de conservação versus o direito fundamental à propriedade privada: um estudo sobre a ótica do Supremo Tribunal Federal”, dos autores Beatriz Souza Costa e Viviane Kelly Silva destaca o tratamento constitucional sobre a propriedade privada analisando a ADI 3646 – SC e seus argumentos na sobreposição do tema da criação de Unidades de Conservação versus direito à propriedade privada;

17. Artigo “Aportes sobre a proteção jurídica do meio ambiente: do paradigma florestal ao estado de direito ambiental”, dos autores Alan Jenison Silva e Márcia Rodrigues Bertoldi faz um cotejo da evolução da proteção jurídica ao meio ambiente, sob a égide e perspectiva de Estado de Direito Ambiental apresentando uma análise de Direito Comparado;

18. Artigo “Onde tem fumaça, tem fogo? Considerações sobre a atuação dos órgãos ambientais em hipótese de desmatamento ocasionado por comunidades tradicionais”, da autora Janaína Nascimento Silva apresenta, por meio de uma metodologia diferenciada, uma análise interdisciplinar do ordenamento jurídico aplicável à matéria, destacando o uso cultural do fogo nas práticas agrícolas, e a imprescindibilidade da educação ambiental;

19. Artigo “ Os direitos de acesso ambiental como instrumentos de democracia ambiental, receptividade na legislação brasileira, expectativas frente ao acordo latino americano e caribenho”, dos autores Olinda Magno Pinheiro e Girolamo Domenico Treccani aborda a promoção e defesa dos direitos humanos, com realce para os direitos procedimentais de acesso à informação, participação e justiça destacando a importância do Acordo de Escazu;

20. Artigo “O princípio de vedação ao retrocesso ambiental na Amazônia: políticas públicas vs. desrespeito ao estado democrático de direito”, dos autores Lino Rampazzo e Christiane Vincenzi Moreira Barbosa aborda a temática da Agenda Ambiental das Nações Unidas de 2017 destacando a responsabilidade para com as gerações futuras, considerando a microética e a macroética a partir das quais ressaltam a questão da vedação ao retrocesso;

21. Artigo “Princípio da participação em licenciamento ambiental como fator preventivo de impactos sociambientais”, dos autores Sandy Rodrigues Faidherb e Aianny Naiara Gomes Monteiro aborda o Princípio da Participação no Licenciamento Ambiental como fator preventivo, dando destaque aos seus limites e indicando rumos para sua efetividade.

22. Artigo “Responsabilização jurídico penal pela não recuperação de áreas degradadas pela mineração”, dos autores Amanda Rodrigues Alves e Romeu Thomé aborda a ineficácia da

previsão normativa e destaca as exceções previstas na norma, bem como a ausência de julgados emblemáticos acerca da temática sugerindo adequação dos dispositivos legais uma maior efetividade.

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC

Profa. Dra. Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VERSUS O DIREITO
FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE PRIVADA: UM ESTUDO SOBRE A ÓTICA
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**THE CREATION OF CONSERVATION UNITS VERSUS THE FUNDAMENTAL
RIGHT TO PRIVATE PROPERTY: A STUDY ABOUT THE VIEWPOINT OF THE
SUPREME COURT**

**Beatriz Souza Costa
Viviane Kelly Silva Sá**

Resumo

Este artigo tem por objetivo contrapor a criação de Unidades de Conservação e o direito à Propriedade Privada. Para isso, após a conceituação de alguns termos, será feita a análise de uma Ação que questiona qual ato de Poder Público apto a instituir as Unidades de Conservação. Após, com o intuito de avaliar a ótica do Supremo Tribunal Federal, são apresentados dois casos que discutem no STF a criação de Unidades de Conservação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e que utiliza do método hipotético-dedutivo a fim de solucionar a suposta divergência entre meio ambiente ecologicamente equilibrado e propriedade privada.

Palavras-chave: Unidades de conservação, Parque nacional, Propriedade privada, Reserva extrativista

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to contrast the creation of Conservation Units and the right to Private Property. For this, after the conceptualization of some terms, will be made the analysis of an Action that questions the act of public power apt to institute the Conservation Units. Afterwards, in order to evaluate the viewpoint of the STF, two cases are presented that discuss the creation of Conservation Units. It is a qualitative, exploratory research that uses the hypothetical-deductive method in order to solve the supposed divergence between environmentally balanced environment and private property.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Conservation units, National park, Private property, Extractive reserve

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que as Unidades de Conservação (UC) foram criadas pela Lei 9.985/00 a qual, além de regulamentar trechos do artigo 225 da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Em seu artigo 4º, a referida Lei elenca os objetivos do Sistema, que se baseiam principalmente na proteção, preservação e recuperação das áreas as quais são transformadas em Unidades de Conservação.

Conforme consta da própria Lei, a criação desses espaços reservados para proteção do Meio Ambiente deve se dar por meio de ato do Poder Público. Contudo, a Lei não determina com exatidão quais dos inúmeros atos o Estado poderá utilizar para classificar determinada área como Unidade de Conservação. Dessa lacuna, interpreta-se que, desde que o ato seja formalmente legal e obedeça às diretrizes impostas pela Lei, é plenamente válido, sendo suficiente, portanto, para a criação de determinada Unidade.

Não obstante à previsão legal acima referida, o que muitas vezes acontece é a necessidade de desapropriar determinados terrenos para que se possa criar Unidades de Conservação. Isso tem sido escopo para algumas discussões em âmbito judicial que questionam a legalidade dessas desapropriações. A partir desse pano de fundo, questiona-se: qual seria o procedimento adequado para criação de unidades de conservação em locais que exigem desapropriação?

Para que se responda de maneira satisfatória, a pesquisa expõe o conceito do termo Unidades de Conservação, demonstrando as diferenças entre suas espécies, bem como a importância e necessidade da sua implementação em determinados territórios.

Após a necessária conceituação dos termos que embasarão a pesquisa, será analisada a posição do Supremo Tribunal Federal frente às exigências feitas para a criação de determinadas Unidades de Conservação. Para isso, serão apontados casos, alguns ainda em processamento perante a Suprema Corte brasileira, cujos temas principais abordam o correto procedimento para a constituição de determinadas Unidades de Conservação.

Além das especificações referentes às Unidades propriamente ditas, para se fazer o contraponto com o direito à propriedade privada, fundamental que também seja apresentada a sua conceituação, bem como o ponto de vista da doutrina clássica e contemporânea quanto à sua tutela. A partir dessa análise será possível perceber se o Supremo Tribunal Federal tem sido coerente em suas decisões, as quais abordam a temática.

Primeiramente, será analisada a exigência encontrada na Lei 9.985/00 que afirma ser o ato de Poder Público instrumento adequado para a criação de Unidades de Conservação, o

que se discute na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3646 de 2005. Posteriormente, será trazida a questão da criação do Parque Nacional das Araucárias, a qual se deu por meio de Decreto, tema que resultou na Ação Civil Originária 838, também de 2005, impetrada, originariamente, no estado de Santa Catarina. Por fim, será analisada a suposta contradição do Supremo Tribunal Federal na decisão que determinou a redução da Reserva Extrativista de Cassurubá, proferida no Mandado de Segurança 28310, do ano de 2009, originário do Distrito Federal.

O objetivo de trazer à baila casos concretos, os quais tramitam perante o Supremo Tribunal Federal ou já foram julgados por ele, é demonstrar a especial relevância que os temas têm. Tanto as Unidades de Conservação, visto que são meios de proteção ao Meio Ambiente, Direito indisponível, quanto o direito fundamental à propriedade privada.

O que a pesquisa quer demonstrar é que, por vezes, o direito à propriedade privada é posto em risco sob o argumento de uma suposta proteção ao Meio Ambiente a qual, na verdade, serve como justificativa para que o Poder Público explore a área à sua maneira, retirando a função social inerente à propriedade que ali existia.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa, uma vez que analisa os fenômenos sociais que envolvem a criação de unidades de conservação em propriedades privadas, bem como exploratória, por analisar casos concretos os quais tramitam no STF. Por fim, com o intuito de solucionar a questão anteriormente apresentada, a pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo.

2 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (LEI 9.985/00) E A PROPRIEDADE PRIVADA

Antes de analisar as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que dizem respeito às Unidades de Conservação, mister se faz demonstrar o seu conceito, bem como a relevância de sua implementação para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, é necessário que restem demonstradas as principais características do conceito de propriedade privada, além de se apontar a importância da sua proteção.

A Lei que originou o conceito de Unidade de Conservação, nº 9.985/00, conhecida como Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza), foi criada com dois objetivos específicos, conforme consta da sua própria descrição, quais sejam, regulamentar parte do artigo 225 da Constituição Federal, bem como instituir o Sistema que dá nome à norma.

Além da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, é importante ressaltar que a regulamentação do próprio artigo constitucional mencionado está diretamente ligada à proteção de determinadas áreas, nas quais não deve ocorrer interferência humana ou, caso haja, que seja em escala mínima. Silva e Garcia (2014, p. 288) destacam a semelhança com os institutos posteriormente mencionados no Novo Código Florestal: as Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal. “Portanto, assim como as APP’s e as áreas de Reserva Legal, também as Unidades de Conservação (UC’s) estão inseridas no *status* de *espaço territorial especialmente protegido* previsto no art. 255, parágrafo 1, Inciso III, da CF 88.” (SILVA, GARCIA, 2014, p. 288).

Percebe-se, na legislação contemporânea, uma preocupação clara com a proteção de áreas territoriais, vez que tanto na Lei 9.985/00, quanto no Código Florestal de 2012 surgiram previsões de demarcação de terras destinadas à preservação do meio ambiente. Romeu Thomé destaca a importância do cuidado para com esses espaços, afirmando que:

Há determinadas áreas e ecossistemas do País cuja riqueza ambiental é indiscutivelmente marcante e relevante para a manutenção da diversidade genética, para a preservação da fauna e da flora e para o manejo ecológico de espécies e recursos naturais. A importância ambiental desses espaços exige proteção especial em benefício da perpetuidade de suas espécies. (SILVA, 2012, p. 389).

Não obstante à relevância da criação dessas áreas e da importante função que elas cumprem ao garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, há que se preocupar também com o direito à propriedade privada, já que, por vezes, os espaços em que são criadas, por exemplo, as Unidades de Conservação, já são propriedades de determinadas pessoas que podem ver seu direito constitucional violado por cumprimento de uma determinação legal.

A Lei 9.985/00 conceitua as Unidades de Conservação como todo espaço territorial, em conjunto com os recursos ambientais a ele inerentes, os quais tenham características naturais relevantes. Esses devem ser instituídas pelo poder público, que determinará objetivos e limitações, além de submetê-los a regime especial de administração, ao qual será aplicada garantias de proteção (BRASIL, 2000). Nota-se a intenção do legislador em garantir que essas sejam áreas que assegurem a conservação e proteção do Meio Ambiente natural, com a menor interferência humana possível.

Ao afirmar a composição das Unidades de Conservação, o legislador destaca a preservação das propriedades mais relevantes de determinados espaços, os quais se tornarão uma UC, garantindo a manutenção da sua forma original. Silva (2012, p. 391) difere os conceitos de “unidade de conservação” e “espaço territorial especialmente protegido” em uma metáfora com a ciência biológica, ao afirmar ser o primeiro conceito (UC) uma espécie

pertencente a determinado gênero, que é o segundo conceito (espaço territorial especialmente protegido).

Posteriormente o legislador divide em duas categorias as Unidades de Conservação: Unidade de Proteção Integral e Unidade de Uso sustentável, conforme artigo 7º e seguintes da Lei 9.985/2000. A primeira, refere-se a espaços os quais não devem ter qualquer interferência humana, a fim de garantir a preservação da originalidade dos ecossistemas ali existentes (SILVA, 2012). Em contrapartida, as Unidades de Uso Sustentável podem ser exploradas, desde que obedeçam à previsão legal, que garante a proteção do local, e com a menor interferência humana possível. Aqui se encontra o conceito de sustentabilidade no uso dos recursos naturais, isto é, permite-se a utilização comedida, desde que se garanta a perpetuidade dos ecossistemas ali existentes.

É perceptível a importância da diferenciação dos tipos de UCs, uma vez que, enquanto as Unidades de Proteção Integral não podem sofrer quaisquer interferências, em regra, as Unidades de Uso sustentável permitem que, de maneira sustentável, possam ser utilizados os recursos naturais provenientes daquela área protegida.

Portanto, ainda que haja essa delimitação, é possível que, em determinadas situações, o meio ambiente e homem convivam com equilíbrio e harmonia, sem uma sobre-exploração. Não obstante ao bom entendimento do legislador, por vezes o direito à propriedade privada se vê cerceado em face da criação de Unidades de Conservação.

Ressalte-se que as categorias de Unidades de Conservação possuem suas subdivisões. O artigo 8º da Lei do SNUC elenca as categorias de Unidades de Proteção Integral, quais sejam: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre (Brasil, 2000). Já o artigo 14 enumera as de Uso Sustentável, que são: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (Brasil, 2000).

A própria lei caracteriza cada um desses espaços territoriais, apresentando suas especificidades. Contudo, o que aqui se quer demonstrar é que a criação de Unidades de Conservação pode servir de escopo para eventuais limitações ao direito constitucional à propriedade privada, especialmente quando da necessidade de desapropriação de determinado local. Portanto, nesta ocasião será dado um destaque especial à Reserva Extrativista, subcategoria de Unidade de Uso Sustentável, bem como ao Parque Nacional, subcategoria de Unidade de Proteção Integral, as quais serão utilizadas na abordagem do tema proposto nesta pesquisa.

Posteriormente, a divergência entre as garantias fundamentais ao meio ambiente e à propriedade privada será tratada com mais cautela, especialmente no que diz respeito ao ponto de vista do Supremo Tribunal Federal. Antes, é imprescindível se conceituar e demonstrar a importância da garantia do Direito à Propriedade Privada.

2.1 BREVE HISTÓRICO E CONCEITUAÇÃO DE PROPRIEDADE PRIVADA

Há quem considere a origem do Direito a partir do nascimento da propriedade. Tal conceito, hoje diferido de posse e domínio, sempre esteve presente na história das civilizações. Por sua vez, a ideia de propriedade origina-se do surgimento do Estado, conforme afirma a doutrina Farias e Rosenvald (2016, p. 257). Portanto, há que se considerar que Estado, Direito e Propriedade são conceitos contemporâneos entre si. A relevância do termo “propriedade” é tamanha, ao ponto de o Direito Romano ter afirmado sê-lo absoluto frente a demais direitos.

Em uma visão antropológica é possível especificar ainda mais o surgimento da ideia de propriedade privada, conforme menciona Carrasco:

Desde el campo de la antropología podemos encontrar distintas teorías que explican el comportamiento de los individuos en sus relaciones sociales. Por regla general, en sociedades occidentales, la forma de relacionarse parte desde una posición individualista, antes que comunitaria. Este aspecto, incluso se encuentra reflejado en la legislación, puesto que nuestro sistema jurídico es heredero del sistema romano-germanico que tiene como pilar fundamental la propiedad privada (CARRASCO, 2017, p. 151).¹

É certo que nenhum direito é considerado absoluto, havendo que se falar apenas na prevalência de um frente a outro em determinado caso concreto. Não menos importante que os demais previstos na Constituição, o Direito à propriedade privada está elencado no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 como um direito inviolável e pertencente à lista dos direitos e garantias fundamentais expressamente afiançados a todo e qualquer cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil. Leandro Henrique Goulart e Josiane Lívia Fernandes conceituam o direito de propriedade:

Sua conceituação consiste no conjunto de três critérios, sendo eles o sintético, o analítico e o descritivo. Logo é, sinteticamente, a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem e de reavê-lo de quem injustamente o possua. E, por fim, descritivamente, o

¹ Tradução livre: Do campo da antropologia é possível encontrar diferentes teorias que explicam o comportamento dos indivíduos em suas relações sociais. Em regra, nas sociedades ocidentais, o modo de se relacionar parte de uma posição individualista, em face de uma ideia comunitária. Este aspecto é inclusive refletido na legislação, já que nosso sistema legal é herdeiro do sistema romano-germânico que tem como pilar fundamental a propriedade privada.

direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei (GOULART; FERNANDES, 2012, p. 13).

A forma como é prevista na Constituição é suficiente para demonstrar a importância do Direito à propriedade privada. Contudo, a Lei suprema é mais específica no que tange ao tema e exige que toda propriedade, seja privada ou pública, cumpra a sua função social. Logo após o inciso XXII do artigo 5º garantir o direito de propriedade, o inciso XXIII afirma que “a propriedade atenderá a função social” (BRASIL, 1988).

Aqui é importante destacar a relevância da função social da propriedade, também prevista como um princípio geral da atividade econômica, conforme artigo 170, inciso III da Constituição Federal. Isso porque a doutrina contemporânea tem entendido que a propriedade, para ser considerada como tal, necessariamente deve atender a função social. Do contrário, ela perde sua característica de propriedade. É o que explicam Farias e Rosenvald, quando afirmam ser a propriedade um Direito Subjetivo, com Função Social:

Inexiste incompatibilidade entre a propriedade e a função social, mas uma obrigatória relação de complementaridade, como princípios da mesma hierarquia. Não se pode mais conceder proteção à propriedade pelo meio aspecto formal da titularidade em razão do registro. A visão romântica, egoística e individualizada sucumbiu em face da evolução da humanidade. A Lei Maior tutela a propriedade forma totalmente individual a partir do instante em que se exiba materialmente social, demonstrando o merecimento e garantindo a sua perpetuidade e exclusividade. A propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema por diversas formas e intensidades (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 241).

Os autores ainda destacam que, apesar de a ausência do cumprimento da função social da propriedade ser motivo para uma sanção por parte do Poder Público, não se deve confundir a função social da propriedade com restrições impostas por outros ordenamentos jurídicos, como é a desapropriação, requisição ou os direitos de posse e propriedade mencionados no Código Civil (2011, p. 243). A função social deve ser entendida como elemento intrínseco à propriedade. Costa e Resende afirmam ser o instrumento que limita o poder do proprietário de usufruir da sua propriedade como bem entender, sem respeitar o meio ambiente como direito de todos:

Não se pode mais conceber que o proprietário no exercício do usar e fruir do bem que o faça desmesuradamente, como pensar e agir exclusivamente em interesse individualista, sem atender as aspirações do Estado e dos demais membros da sociedade ou, pior, com suas ações prejudique as demais pessoas. Nesse sentido, insere-se a função social da propriedade como um dever jurídico atribuído a todos, pessoas naturais, pessoas jurídicas de direito público e privado, nas multifacetadas relações jurídico-sociais, dentre as quais a de natureza ambiental (COSTA; RESENDE, 2011, p. 52).

Demonstrada a importância da conceituação de propriedade privada, bem como da função social que ela deve cumprir para ser considerada como tal, será possível analisar o tema proposto no trabalho, analisando-se a exigência feita pela Lei 9.985/2000 de que haja desapropriação e, portanto, ressarcimento de propriedades privadas, com a finalidade de constituir reservas extrativistas.

Apesar de não haver uma colisão entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à propriedade privada, por vezes essas garantias serão palco para discussões judiciais. É o que se pretende analisar nos próximos capítulos, uma vez que o Supremo Tribunal Federal tem submetido alguns casos a julgamento, discutindo-se qual direito fundamental deve prevalecer.

3 O PROCEDIMENTO DE INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, além de apresentar conceitos fundamentais, dita determinadas regras relativas aos referidos espaços territoriais protegidos. Uma das regras impostas é referente à criação de Unidades de Conservação. Antes de verificar a previsão legal referente ao trâmite de criação das Unidades, é importante destacar o surgimento da necessidade de serem criados esses espaços territoriais ambientalmente protegidos.

Em 1998, O Brasil ratificou a Convenção sobre Diversidade Biológica, a qual já havia sido assinada desde sua constituição, em 1992. Após o correto trâmite de ratificação de norma internacional, o Brasil passou a almejar o alcance das metas propostas pela Convenção. Uma delas, estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente, submetia o Brasil à obrigação de proteger 10% de cada bioma brasileiro, até o ano de 2010. Com esse intuito, normas passaram a ser criadas com a finalidade de estabelecer áreas territoriais protegidas. Incluem-se nessas normas a Lei do SNUC, qual seja, 9.985/2000, bem como o Código Florestal, o qual, em 2012, trouxe o conceito de Área de Preservação Permanente.

Extraí-se da análise acima que a criação de territórios ambientalmente protegidos é uma necessidade percebida há décadas, inserida em uma Convenção Internacional sediada pela ONU, cujos objetivos o Brasil tenta cumprir até hoje.

Em se tratando do procedimento de criação de Unidades de Conservação, propriamente dito, o *caput* do artigo 22 da Lei 9.985/2000 afirma ser o Poder Público competente para proferir ato que institua Unidades de Conservação. Aqui, entender-se-á Poder Público como os entes federativos União, Estados e Municípios, respeitando-se suas

competências estabelecidas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal. Contudo, a questão maior que o artigo 22 da Carta Magna traz à tona refere-se ao ato de Poder Público apto a constituir Unidades de Conservação, não pelo termo “ato de Poder Público”, mas pelo procedimento que o precede.

Isso porque o mesmo artigo 22 da Constituição Federal em comento, no parágrafo 2º, afirma que “A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. ” (BRASIL, 2000). Esse aparato técnico exigido pela lei é de responsabilidade exclusiva do ente federativo que expedir o ato, a fim de instituir uma Unidade de Conservação. Contudo, por vezes, esse procedimento de estudo técnico e, especialmente, o de consulta pública, não são corretamente obedecidos, como será possível perceber mais adiante, em uma análise de caso concreto.

Nesse contexto, o capítulo IV da Lei 9.985/2000 é dedicado, exclusivamente, a especificar o procedimento de criação de Unidades de Conservação de ambos os tipos, bem como as etapas às quais o Poder Público deve ser submetido. Dessa feita, tendo em vista o questionamento apresentado ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3646 de 2005 em relação à criação das Unidades por ato do Poder Público, a ação será analisada a fim de concluir de que forma a Suprema Corte deve solucionar o caso, quando da tutela satisfatória.

4 O PODER PÚBLICO FRENTE A INSTITUIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – ADI 3646

Conforme dito alhures, as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, conforme consta do artigo 22 da Lei 9.985/2000. Apesar de o termo englobar executivo, legislativo e judiciário, é possível perceber uma maior atuação do Poder Executivo na criação das Unidades.

Questionando essa iminente atuação do Poder Executivo na criação de Unidades de Conservação, o Estado de Santa Catarina ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade, de número 3646, em 2005, com o intuito de alterar o conteúdo da Lei do SNUC para que a criação de Unidades de Conservação se dê exclusivamente por ato do Poder Legislativo. Até então, a decisão satisfatória de mérito não foi proferida, apesar de constar da sua movimentação inclusão em pauta para julgamento. Ocorre que algumas incongruências podem ser destacadas, desde

então, que levam a crer que o Supremo Tribunal Federal proferirá a negativa ao reconhecimento da inconstitucionalidade.

A priori, há que se ressaltar que o legislador usou de extrema cautela ao especificar o procedimento de criação das Unidades de Conservação. Isso porque exige que o ente público, na constituição de uma das onze subcategorias de Unidades, seja responsável não só pelos estudos técnicos que a embasarão, como também por realizar a consulta pública, a fim de entender o ponto de vista local frente à criação de um espaço territorial ambientalmente protegido.

Além do mais, a inespecificidade da Lei em relação a qual ato do Poder Público seria adequado a criar Unidades de Conservação em nada prejudica o procedimento de criação, uma vez que essa amplitude apenas garante que mais órgãos possam cumprir seu dever de proteção ao meio ambiente, em sua atribuição como ente Público.

Nesse sentido Garcia e Silva (2014, p. 319) afirmam: “A Lei 9.985/00 não definiu a natureza do ato de criação das UC’s, estabelecendo apenas que serão criadas por ato do poder público (art. 22, caput). Assim, pode-se concluir que elas podem ser criadas tanto por lei quanto por decreto do Chefe do Poder Executivo federal, estadual ou municipal.”.

Além dessas exigência iniciais, a Lei ainda prevê outras especificidades a determinadas categorias de Unidade. Um exemplo claro da especificação do Legislador em determinadas Unidades de Conservação é a previsão de procedimento especial para Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável. Assim prevê o artigo 23 da Lei 9.985/2000: “A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei”. Essas especificidades ratificam a preocupação do legislador em garantir que o procedimento seja respeitado, a fim de que a criação de UC’s respeite as necessidades de proteção ambiental, tanto quanto a vontade da população tradicional local.

Ao se falar na criação de Unidades de Conservação, não é cabível o questionamento da previsão da Lei 9.985/2000, a qual autoriza que o Poder Público, por ato indeterminado, crie Unidades de Conservação, como fez, equivocadamente, o estado de Santa Catarina. Afinal, é satisfatória a previsão legal que determina o estudo técnico e a consulta popular, assim como acontece no Código Florestal, Lei 12.651/2012, quando da gestão e proteção das chamadas Áreas de Preservação Permanente.

O Brasil já é conhecido pelo seu alto número de legislações, e no setor ambiental não é diferente. Portanto, não há que se falar em alteração de previsão legal, muito menos em inconstitucionalidade da Lei, visto que, conforme dito, o legislador cumpriu a sua obrigação no

que tange à constituição de Unidades de Conservação. O que se pode, na verdade, questionar, é a obediência às normas impostas para criá-las.

Ressalte-se que o erro por parte do Poder Público em não obedecer corretamente à previsão legal, ignorando relevantes etapas, como o estudo técnico ou a consulta pública, pode acarretar não só um erro formal na criação de UC, mas um prejuízo imensurável para a população tradicional que ali vive, bem como para os biomas presentes naquele espaço territorial. Do contrário, seriam dispensáveis as exigências expressas na Lei.

A criação de Unidades de Conservação tem o intuito de harmonizar a vida humana com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para isso, foi criada a categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Conforme explanam Garcia e Silva (2014, p. 295) “O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcelas dos seus recursos naturais. Assim, a Lei 9.985/00 admite a utilização (exploração) de parcela dos recursos naturais em regime de manejo sustentável desde que observado o zoneamento da área.”.

O que os autores querem dizer é que a Lei ampara o uso sustentável dos recursos naturais provenientes de determinadas áreas com o intuito, mais uma vez, de harmonizar a relação homem-natureza. Não há, sequer, uma falha legislativa no que diz respeito a essa confluência, quanto mais uma possível inconstitucionalidade, conforme alegado na Ação que está sob égide do Supremo Tribunal Federal.

Irrelevante, portanto, o questionamento no que se refere a qual esfera do Poder Público irá instituir determinada Unidade de Conservação, ou mesmo por qual ato se dará essa constituição. O que se deve fiscalizar é o cumprimento, pela autoridade que proferir o ato, das normas impostas pelo legislador. É o que foi questionado, por exemplo, na criação do Parque Nacional das Araucárias, em ação cível originária, também movida pelo Estado de Santa Catarina, a qual será discutida em oportuno momento.

Destaque-se que a criação do Parque Nacional das Araucárias também fora questionada na ADI 3646, juntamente com a inconstitucionalidade do artigo 22 da Lei 9.985/2000. Contudo, neste momento faz-se necessária a análise referente à alegação de inconstitucionalidade. Afinal, o mérito de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade deve tratar, exclusivamente, da análise da constitucionalidade de determinado dispositivo legal. Do contrário, outras ações constitucionais devem ser impetradas, como é o caso da Ação Cível Originária².

² Trata a Ação Cível Originária de toda ação cuja competência de origem é do Supremo Tribunal Federal, conforme artigo 102, inciso I da Constituição Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, nos casos elencados no

Feito o apontamento, nota-se que não há argumentos suficientes apresentados pelo Estado de Santa Catarina para que o Supremo Tribunal Federal reconheça a inconstitucionalidade, ainda que parcial, do artigo 22 Lei 9.985/2000. É evidente que o legislador alcançou seu objetivo em assegurar a proteção do Meio Ambiente em harmonia com a vontade da população local. Contudo, quando se trata de formalidade de procedimento, o questionamento é muito bem-vindo.

Os próximos capítulos tratarão especialmente de analisar a ótica do Supremo Tribunal Federal frente a ações que lhe são subjugadas, os quais trazem no mérito a Criação de Unidades de Conservação. Dois foram os destaques dados nesta pesquisa a casos concretos ainda não julgados definitivamente pela Suprema Corte brasileira, quais sejam: a criação do Parque Nacional das Araucárias e a redução da área da Reserva Extrativista de Cassurubá.

Em ambos os casos será possível analisar a questão da criação de Unidades de Conservação em face da proteção ao Direito de Propriedade Privada, proposta inicial da presente pesquisa. Sendo assim, passemos à análise dos casos.

5 A CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS E A DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PRIVADAS (ACO 838)

O primeiro caso a ser analisado e que ainda se encontra sob exame do STF é a Ação Cível Originária 838, a qual discute a criação do Parque Nacional das Araucárias, no Estado de Santa Catarina. O Governo, no uso de suas atribuições, impetrou a ação constitucional a fim de questionar a criação da Unidade, uma vez que fora instituída por Decreto presidencial, em 19 de outubro de 2005.

O ponto nodal que abarca a Ação diz respeito às áreas passíveis de implementação do Parque Nacional da Araucárias, as quais são de propriedade privada, em sua maioria de pequenas fazendas de produção agrícola e pecuária. Tendo em vista que os espaços territoriais pertencem a pessoas particulares, necessária se faz a desapropriação, detectando-se, portanto, um limite constitucional ao direito à propriedade privada.

A Lei 9.985/2000 também é clara quanto à criação de Parques Nacionais em áreas particulares, a qual determina ser necessária a desapropriação. O que o Estado de Santa Catarina questiona na ação é justamente a necessidade de autorização legislativa, conforme exige o Decreto-Lei 3.365/1941, regulamentador da desapropriação por utilidade pública. O parágrafo

artigo 105, inciso I, também conforme a Carta Magna. Há ainda as Ações Originárias de competência da Justiça Federal, disposta no artigo 109 da mesma legislação. Aqui, destaca-se apenas a Ação Civil Originária do Supremo Tribunal Federal, a qual será tratada posteriormente.

2º do artigo 2º afirma que: “Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa. ” (BRASIL, 1941).

Verifica-se que há uma exigência expressa na lei, que subjuga qualquer desapropriação por utilidade pública a uma autorização legislativa. Portanto, o questionamento do autor da Ação que deve ser sanado pelo Supremo Tribunal Federal é: seria considerável um Decreto presidencial como autorização legislativa? A resposta a essa questão deve se tornar precedente para futuras decisões do Supremo Tribunal Federal.

É importante demonstrar neste momento que o direito à propriedade privada não conflita com a proteção ao meio ambiente. Contudo, o processo deve ser protegido e respeitado. Se se considerar o Decreto presidencial como uma autorização legislativa, não há por que se questionar a desapropriação dos territórios que abranjam o Parque Nacional das Araucárias. Do contrário, há que se elaborar uma lei, propriamente dita, a fim de criar a referida Unidade de Conservação e, portanto, determinar a desapropriação das áreas atingidas.

É possível perceber que o conflito trazido pelo Estado de Santa Catarina, inicialmente, diz respeito ao procedimento legislativo referente à criação de UC's. Não há que se falar, portanto, em qualquer conflito entre princípios e garantias fundamentais, até então.

Contudo, a discussão não se finda na questão procedimental. A União, por sua vez, insiste que a criação do Parque Nacional das Araucárias garanta a manutenção da biodiversidade. Aqui, será necessária uma ponderação do Supremo referente à proteção do meio ambiente. Para isso, deve garantir-se que a criação da Unidade de Conservação tenha obedecido aos ditames da Lei 9.985/2000, especificamente no que diz respeito ao estudo técnico e à Consulta Pública, acessível a todos.

Portanto, se demonstrado claramente que o procedimento previsto na Lei do SNUC foi cumprido de maneira correta, não há por que questionar a decisão de manutenção do Parque. Afinal, a consulta pública serve justamente para que a população seja ouvida e tenha sua vontade respeitada, desde que não ultrapasse os limites que garantem o meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável. Noutros termos, ainda que não seja da vontade da população que se crie a Unidade de Conservação, se o estudo técnico comprovar a necessidade de implementação, ela deve ser feita, mesmo que em áreas de propriedade privada.

Logo, são duas as questões que o STF terá que concluir: quanto ao Decreto Presidencial ser ou não uma autorização legislativa e quanto à obediência ao procedimento de criação da UC, especialmente no quesito estudo técnico e consulta popular.

A segunda questão é passível de comprovação por simples análise da documentação apresentada, em que o STF ponderará a conclusão do estudo técnico e a consulta popular, a fim de afirmar se deve prevalecer a propriedade privada frente à criação do Parque Nacional das Araucárias ou vice e versa. Trata-se, pois, de uma questão de fato e prova.

Já a primeira questão trata da mera observância do correto procedimento legislativo. Isso porque o artigo 84, inciso IV da Constituição Federal afirma que o Presidente da República pode expedir decretos para a execução fidedigna da Lei. Assim, o referido Decreto seria válido, desde que ele regulamentasse a Lei 9.985/2000, a fim de cumprir corretamente a sua previsão. Tendo em vista que a Lei do SNUC obriga o Poder Público a desapropriar as áreas privadas para a criação de Parques Nacionais, necessariamente o decreto criador deve obedecer a essa incumbência da Lei. Portanto, ainda que seja considerado como autorização legislativa, ele deve conter a determinação de desapropriação da área. Do contrário, haveria uma ofensa à própria Lei que o Decreto regulamenta.

Esse é um exemplo de ação trazida à égide do Supremo Tribunal Federal que abarca propriedade privada e criação de UC. No próximo capítulo será possível perceber mais uma vez que, quando do conflito entre meio ambiente e propriedade privada, essencial que se respeite a forma prevista na Lei 9.985/00.

6 A REDUÇÃO DA ÁREA DA RESERVA EXTRATIVISTA DE CASSURUBÁ (MS 28310)

A segunda e última análise que será feita é quanto ao Mandado de Segurança 28310, impetrado pelos Municípios de Alcobaça e Nova Viçosa, pertencentes ao Estado da Bahia, os quais têm áreas territoriais abrangidas pela Reserva Extrativista de Cassurubá. Para que seja possível compreender o objeto do Mandado, é fundamental o esclarecimento do conceito de Reserva Extrativista.

No ano de 1989, foi criada a Lei 7.804 que autorizava a criação de Reservas Extrativistas, o que permite concluir que a previsão dessas áreas não é uma inovação da Lei 9.985/2000. Isso porque, segundo Milaré (2009, p. 711), percebeu-se uma necessidade de atender às comunidades seringueiras, na Amazônia. Primeiramente, a Lei 6.938/81, após ser alterada pela Lei 7.804/89, passou a prever a possibilidade de criação das reservas extrativistas, mas não as conceituava, o que veio a acontecer apenas em 1990, pelo Decreto 98.897. O que o autor quis demonstrar com essa especificação de previsões legais é a importância dessa categoria para a proteção das áreas exploradas pelas populações extrativistas.

Segundo a Lei do SNUC, a reserva extrativista será criada em áreas em que os recursos naturais oferecidos por ecossistemas ali presentes são utilizáveis e passíveis de extração. Outra exigência que o legislador fez, no artigo referente a essa Unidade, é quanto a quem poderá extrair bens ambientais provenientes daquela área: apenas populações extrativistas tradicionais que dependem dessa extração para sobreviver.

O artigo 18 da Lei 9.985/2000, o qual conceitua expressamente o termo reserva extrativista, autoriza ainda que a agricultura e a pecuária sejam exploradas, desde que também de subsistência e, no caso da pecuária, com animais de pequeno porte. A preocupação do legislador em prever tais limitações para a exploração de reserva extrativista é, exatamente, em garantir a sustentabilidade no uso dos recursos ali presentes.

A grande questão que se encontra na criação de reservas extrativistas está relacionada à sua natureza jurídica. Conforme explica Romeu Thomé (2012, p. 404), “A reserva extrativista é de domínio público, o que significa dizer que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas³, devendo ser indenizadas em dinheiro a terra nua e a cobertura florística passível de exploração.”. A reserva extrativista é um dos conceitos que levam à justiça conflitos que põem em discussão a garantia ao meio ambiente ecologicamente sustentável e equilibrado e o Direito à propriedade privada, como é o caso do Mandado de Segurança 28310, do ano de 2009.

Tendo em vista ser a Reserva Extrativista (Resex) uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, depreende-se que é possível tirar proveito dos recursos naturais dela provenientes, de maneira sustentável. No caso da Resex de Cassurubá, o grupo populacional específico que mais usufrui desses recursos são os pescadores, visto que seu bioma é marinho costeiro.

O ponto de discussão que culminou na impetração do Mandado de Segurança aqui tratado refere-se à supressão de determinada área da Resex Cassurubá. De acordo com a alegação dos impetrantes, houve uma desobediência ao procedimento de instituição da Unidade de Conservação. Isso porque a consulta popular informou que a área abrangida seria de 100.462 (cem mil quatrocentos e sessenta e dois) hectares, enquanto que o Decreto que fora expedido posteriormente determinando a efetiva criação afirmou abranger uma área de 100.687,25 (cem

³ Aqui, o autor faz referência ao §1º do artigo 18 da Lei do SNUC, que prevê: § 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

mil seiscentos e oitenta e sete hectares e vinte e cinco mil metros quadrados), ou seja, uma área muito maior em relação àquela apresentada na consulta popular (BRASIL, 2019).

Em 06 de março de 2019, o Ministro Gilmar Mendes concedeu parcialmente a segurança requerida pelos impetrantes, determinando a imediata redução da área de abrangência da Reserva Extrativista de Cassurubá, tendo em vista a evidência do erro procedimental ocorrido na criação da referida Unidade. Essa decisão se opõe diretamente à proferida no ano de 2010 pelo mesmo ministro, que não a concedeu sob o argumento de ausência de perigo na demora da decisão de mérito.

Note-se que o Supremo Tribunal Federal tem proferido decisões divergentes para a mesma questão. Todavia, neste caso, a simples análise documental é suficiente para se concluir que o procedimento de criação da Resex de Cassurubá está eivado de vícios que o contaminam e prejudicam, inclusive, a população local. Romeu Thomé destaca a importância de se obedecer ao procedimento de consulta pública para a criação de uma Unidade de Conservação:

A consulta pública, realizada através de reuniões públicas ou de outras formas de oitiva da opinião popular, apresenta-se como instrumento fundamental para subsidiar a definição da localização e dos limites da unidade de conservação a ser construída. Nessa oportunidade, o órgão executor competente deve indicar claramente à população residente no interior e no entorno da unidade a ser criada quais serão as possíveis implicações socioambientais daquele ato. (SILVA, 2012, p. 411)

Além disso, a abrangência da reserva extrativista em uma área maior da que a prevista pode, eventualmente, atingir áreas privadas as quais necessitariam de desapropriação. Neste caso, o conflito seria semelhante ao evento alhures apresentado, no qual o STF também terá de avaliar a regularidade do ato que determina a desapropriação de áreas pertencentes a determinadas pessoas diversas da União.

Uma vez constatada a deficiência no procedimento de criação de Unidades de Conservação, independentemente de sua subcategoria, fundamental que seja determinado o refazimento de todos os atos eivados de vícios. O estudo técnico e a oitiva da população são instrumentos previstos na legislação, os quais garantem a proteção a determinadas áreas territoriais, uma forma de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como evitam quaisquer conflitos relativos a propriedades privadas que possam, eventualmente, pertencer a áreas de Unidades de Conservação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise da construção do trabalho é possível notar que alguns dos grandes problemas que envolvem meio ambiente e propriedade privada não derivam diretamente da

falha da Lei 9.985/2000, mas sim da não obediência ao procedimento previsto nela. Isso nos permite concluir que o legislador foi protetivo o suficiente para ponderar a proteção de dois direitos constitucionais.

A partir da conceituação de unidades de conservação e propriedade privada foi possível depreender a origem das garantias e demonstrar que, na verdade, não há qualquer conflito entre elas. É perceptível a preocupação em ponderar proteção ao meio ambiente e direito à propriedade privada na Lei 9.985/00, especialmente quando destaca a preservação dos espaços mais relevantes para a proteção do ecossistema ali presente. Isso limita o poder de atuação do Estado na criação das UC's.

Importante ainda a consciência quanto a diferença entre as categorias e subcategorias de Unidades de Conservação, afinal, é a partir dessa distinção que o Poder Público poderá analisar qual delas é a mais adequada a ser implementada em certo local.

Um abreviado histórico e uma precisa conceituação de propriedade foram pontos essenciais para o esclarecimento da importância de se proteger e garantir tal direito. A partir dessa análise é possível perceber que, na verdade, não há conflito de direitos fundamentais, o que posteriormente restou demonstrado, inclusive, da análise dos casos concretos trazidos à tona.

A explanação da forma de criação das unidades de conservação demonstrou com mais clareza a forma com que a Lei 9.985/00 embasa essa implementação, o que, posteriormente, se mostrou fundamental para as discussões levadas ao STF, visto que todas podem ser sanadas através da obediência ao procedimento legal.

O primeiro caso trazido, a ADI 3646 de 2005, apresentou a questão da suposta inespecificidade da Lei 9.985/00, que em seu artigo 22 garante que qualquer ato de poder público seja considerado apto a constituir de Unidades de Conservação. O que restou claro é que a referida inespecificidade em nada prejudica qualquer direito fundamental, seja ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja à propriedade privada. Conclui-se, portanto, que, na verdade, o legislador garantiu uma maior amplitude e flexibilidade de meios para a criação das Unidades de Conservação.

Posteriormente, da análise Ação Civil Originária nº 838 de 2005, nota-se que o questionamento levado ao STF trata de um erro procedimental, já que a criação do Parque Nacional das Araucárias por meio de Decreto teria desobedecido o procedimento da UC, previstos na Lei do SNUC.

Por sua vez, o Mandado de Segurança 28310 de 2009, extraiu-se a conclusão de que o Supremo Tribunal Federal tem tido posicionamentos diversos que tratam dos mesmos direitos

constitucionais, quais sejam, proteção ao Meio Ambiente e propriedade privada. Contudo, inclusive no mesmo procedimento. Isso porque na Ação, fora proferida decisão determinando a redução da área da Resex de Cassurubá, por reconhecer uma falha no procedimento de constituição da área, o que não ocorreu em 2010, do pedido de anteriormente feito.

Considerando a Ação Civil Originária e o Mandado de Segurança em comento, é possível concluir que ambos tratam um mesmo problema: inobservância das regras impostas pela Lei do SNUC.

São dois os passos a serem seguidos pelo Supremo Tribunal Federal para alcançar a solução: primeiramente, na Ação Civil Originária, concluir se é o Decreto um ato de Poder Público. Em segundo lugar, analisar ambos os procedimentos de criação de Unidades de Conservação, propriamente ditos. Detectado qualquer vício que atinja os processos de criação, fundamental que se determine seu refazimento.

Portanto, os empecilhos apresentados ao Supremo Tribunal Federal são sanáveis, desde que se faça a análise de possíveis atos eivados de vícios na criação das Unidades de Conservação em comento. Esses, por sua vez, devem ser anulados e, se ainda for justificável a criação das referidas Unidades, que seja feito de acordo com o correto procedimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília: DOU 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 13 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941**. Brasília: DOU 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 16 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.985**, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 de maio de 2019.

BRASIL. Notícias STF. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília: 2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=405183>. Acesso em 07 de junho de 2019.

CARRASCO, Francisco Ochoa. El dilema sobre la propiedad privada. **Revista Iuris**: V. 1., n. 16., p. 145-153. Disponível em:

<http://dspace.ucuenca.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/27751/1/Iuris%207.pdf>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

COSTA, Beatriz Souza; RESENDE, Élcio Nacur. O bem sob a ótica do direito ambiental e do direito civil: uma dicotomia irreconciliável? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**: Brasília. V. 1. n. 3. p. 43-77, dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1518/1479>. Acesso em: 10 de maio de 2019

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Direito Ambiental**: Leis nº 6.938/1982, 9.605/1998, 9.985/2000 e 12.651/2012 (Novo Código Florestal). 7. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

GOULART, Leandro Henrique; FERNANDES, Josiane Livia. Direito à Propriedade e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: a colisão de direitos fundamentais. **Veredas do direito**: Belo Horizonte. V. 9, n. 17, p. 133-161, jan. /jun. 2012. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/200/212>. Acesso em: 13 de maio de 2019.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**: conforme o Novo Código Florestal e a Lei Complementar 140/2011. Salvador: Editora Jus Podivm. 2012.