

Universidade de Brasília  
Centro de Excelência em Turismo  
Curso de Especialização em Ecoturismo

**FUNÇÕES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E  
ECOTURISMO DA RESERVA PARTICULAR DO  
PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN: supressão por  
desapropriação.**

Aluno: Cláudio Leuzinger

Orientadora: Prof. Dra. Sônia Wiedmann

Monografia a ser apresentada ao Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Ecoturismo.

Brasília, DF, maio de 2003.

Universidade de Brasília – UnB  
Centro de Excelência em Turismo  
Curso de Especialização em Ecoturismo

**FUNÇÕES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E  
ECOTURISMO DA RESERVA PARTICULAR DO  
PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN: supressão por  
desapropriação.**

Aluno: Cláudio Leuzinger

Banca Examinadora:

---

---

---

Brasília, DF, maio de 2003

Leuzinger, Cláudio

**Funções de preservação ambiental e ecoturismo da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN: supressão por desapropriação/ Cláudio Leuzinger.**

vii, 70 f.

Monografia (especialização) – Universidade de Brasília. Centro de Excelência em Turismo. Brasília, 2003.

Área de concentração: Turismo.

Orientadora: Sônia Wiedmann.

1. Direito Constitucional
2. Direito Administrativo
3. Direito Ambiental
4. Ecoturismo

Aluno:Cláudio Leuzinger

**FUNÇÕES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E  
ECOTURISMO DA RESERVA PARTICULAR DO  
PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN: supressão por  
desapropriação.**

Comissão avaliadora:

---

---

---

Brasília, DF, maio de 2003

Aos meus filhos,  
Márcia e Alexandre.

## **RESUMO**

A Unidade de Conservação da categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, regida pelo art. 21 da Lei nº 9.885, de 18.07.2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC, é uma área privada gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. A maior parte das RPPNs possuem atrativos ecoturísticos, porquanto possuem belezas cênicas significativas. Entretanto, o fato de continuarem como propriedade privada, não as isenta da desapropriação por interesse público. Esta monografia é um estudo de como uma RPPN pode ser desapropriada para outros fins e sob que critérios.

## **ABSTRACT**

The Private Reservation of Natural Wealth — Species Preservation Unit (RPPN), ruled by Article 21 of Law nº 9,885 dated July 18, 2000, is a private area recorded for perpetuity, with the objective to preserve biological diversity. Most of RPPNs have ecotouristic attractions since they offer stunning scenic views. As private properties, however, they are subjected to expropriation on account of public interest. This paper is a comprehensive study on how a RPPN may be expropriated and under which criteria.

# SUMÁRIO

		Página
1.0	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
2.0	<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	04
3.0	<b>OBJETIVOS</b> .....	05
4.0	<b>QUESTÕES E PROBLEMAS</b> .....	06
	4.1 VARIÁVEIS.....	07
5.0	<b>PRESSUPOSTOS TEÓRICOS</b> .....	07
	5.1 TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	07
	5.1.1 Especificação do ordenamento jurídico.....	09
6.0	<b>METODOLOGIA</b> .....	11
7.0	<b>DESENVOLVIMENTO</b> .....	12
	7.1 O ESTADO BRASILEIRO: a soberania e a promoção do bem comum.....	12
	7.2 A LEGISLAÇÃO INTERNA: o ordenamento jurídico; o bem comum; o Poder Público e o interesse público.....	18
	7.3 O BEM COMUM.....	19
	7.4 O DIREITO ADMINISTRATIVO. O Regime jurídico/administrativo; a Administração Pública e o ato administrativo.....	21
	7.5 PROPRIEDADE: função socioambiental.....	27
	7.6 DESAPROPRIAÇÃO: Requisitos e processo desapropriatório.....	31

	7.7 ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Razão e finalidade de sua criação. Formas de criação, modificação e extinção. Espécies de Unidades de Conservação.....	34
	7.8 RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN – Espécie de Unidade de conservação.....	43
	7.9 RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL – Constituição.....	49
	7.10 INTERESSE PÚBLICO NA CRIAÇÃO E NA PERENIZAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO <i>VERSUS</i> INTERESSE PÚBLICO NA DESAPROPRIAÇÃO – O BEM COMUM – Formas procedimentais para alteração ou supressão de unidades de conservação.....	50
<b>8.0</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>56</b>
<b>9.0</b>	<b>ANEXO: ESTUDO DE CASO</b> .....	<b>57</b>
<b>10.0</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>65</b>
	<b>GLOSSÁRIO</b> .....	<b>67</b>



## **LISTA DE SIGLAS**

**APP** – Área de Preservação Permanente

**CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente

**EIA/RIMA** – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente

**EUA** – Estados Unidos da América

**FUNATURA** – Fundação Pró-Natureza

**GO** – Estado de Goiás

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

**ITR** – Imposto Territorial Rural

**MP** – Medida Provisória

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PB** – Estado da Paraíba

**RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural

**SISNAMA** – Sistema Nacional do Meio Ambiente

**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

**TDA** – Títulos da Dívida Agrária

**UC** – Unidade de Conservação

**UTI** – Unidade de Tratamento Intensivo

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**Art.** – artigo de lei

**av.** - Averbação

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**Dec.** – Decreto

**Inc.** – inciso

## 1.0 INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentou os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, que trata do meio ambiente, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

As unidades de conservação previstas na Lei se classificam como de Proteção Integral e de Uso Sustentável. A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN é uma Unidade de Conservação com características de proteção integral, não obstante constar na lei como área de uso sustentável.

Esta é uma Categoria de Unidade de Conservação singular, inovadora, com características próprias que a diferenciam de todas as outras.

Uma das características próprias desse tipo de UC é o fato de, não obstante ser, de fato e de direito, uma Unidade de Conservação, ela continua a ser propriedade privada, cujo domínio é de um proprietário, pessoa física ou jurídica. A sua condição de Unidade de Conservação fundamenta-se em um elemento subjetivo, presente na formação da UC, que é a vontade do proprietário de transformá-la em Unidade de Conservação, e em três fundamentos objetivos: ser de interesse público a formação da unidade, nos termos do § 1º do art. 21 da Lei nº 9.985/2000; obter reconhecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA, e ser a área gravada com perpetuidade, com averbação na inscrição no Registro Público de Imóveis.

O inc. III do § 1º da CF/88 dispõe que a alteração e a supressão de uma Unidade de Conservação só pode ser feita através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. A disposição constitucional relativa à forma de desafetação ou supressão da UC foi reafirmada pelo § 7º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000.

Quanto ao objetivo da RPPN, a Lei 9.985/2000, comumente chamada Lei do SNUC, especifica, no art. 21, que será a conservação da diversidade biológica, só sendo permitida, em seu interior, a pesquisa científica (inc.

I do § 2º) e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (inc. II do § 2º).

Essa matéria é importante para o ecoturismo, em razão de ser a RPPN, quase sempre, um importante atrativo ecoturístico. Aliás, o interesse de exploração do turismo ou do ecoturismo está presente na formação de grande parte das RPPN, juntamente com a pesquisa científica.

Dessa forma, estudando-se a RPPN, contribuiremos para o desenvolvimento e o aprimoramento do ecoturismo no Brasil.

Sendo assim, o problema que se coloca é se uma RPPN pode ser desapropriada por qualquer um dos níveis de poder público (federal, estadual ou municipal), desafetando-a ou alterando seu objetivo e seus limites, para outra finalidade que não a preservação ambiental, o ecoturismo e a pesquisa científica, mesmo que motivada pelo interesse público e visando ao bem comum.

Não obstante a falta de literatura especializada sobre a matéria, o presente trabalho analisa o problema sob o aspecto jurídico e propõe solução.

No item 7.0 o desenvolvimento da monografia apresenta a seguinte ordem de abordagem da matéria:

- O primeiro item trata da forma constitucional do Estado Brasileiro, analisando o art. 1º da Constituição Federal de 1988 e seus incisos, classificando-o como um Estado de Direito e um Estado Social. Aborda a evolução do conceito jurídico de Estado e a forma pela qual o poder político nacional de formatá-lo e conduzi-lo. Há uma análise filosófica e científica do fenômeno Estado e do conceito de soberania.
- O segundo item é uma abordagem sobre a teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio, por intermédio da qual é desenvolvido o estudo dos institutos jurídicos *unidade de conservação* e *desapropriação* e os princípios que os presidem, utilidade pública e social, preservação ambiental, dentre outros.
- O terceiro item aborda o bem comum como finalidade do Estado Nacional, através do qual é assegurada a realização dos fins humanos. Estes, contudo,

estão subordinados ao interesse, cuja natureza é analisada, sobretudo com relação ao interesse público, ao qual se subordina o direito/poder de o Estado Nacional desapropriar a propriedade privada.

- O quarto item trata de um estudo sobre o Direito Administrativo abrangendo conceito, natureza, princípios, fundamentos jurídicos e legais e uma exposição sobre a Administração Pública direta e indireta, em especial sobre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA. Estuda-se o ato administrativo, conceito, natureza jurídica e elementos formadores.
- O quinto item estuda o direito de propriedade, seu tratamento jurídico e sua função socioambiental e sua relação com o meio ambiente. Aborda o conceito de propriedade, seus elementos formadores e a evolução histórica do direito.
- O sexto item analisa o instituto jurídico da desapropriação, natureza, fundamentos jurídicos, competências e formas. Discorre sobre o interesse e a utilidade pública e o processo desapropriatório.
- O sétimo item apresenta uma breve história das Unidades de Conservação, os motivos de sua criação e suas finalidades ambientais. Estuda o art. 225 da Constituição Federal de 1988, apresentando as inovações que ele trouxe à ordem constitucional do País. Adentra ao estudo da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SUNUC, detendo-se nas categorias de Unidades de Conservação e finalizando com uma apresentação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN.
- No oitavo item há um estudo mais detalhado desta categoria de UC, sua natureza jurídica e suas finalidades, dentre elas o ecoturismo.
- O nono item expõe as formas legais de constituição da RPPN e do gravame *ad perpetum*.
- O décimo item é uma análise do interesse público como elemento motivador, justificador tanto da criação das Unidades de Conservação quanto da desapropriação de bens imóveis particulares. Explicita a questão da utilidade pública e tenta responder à questão de qual interesse público prevalece, aquele que motivou a criação da RPPN e que subsiste durante sua existência

ou aquele que motiva a desapropriação. Analisa a questão da valoração do interesse público e informa sobre formas de interpretação da norma segundo a Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio. Estuda as formas legais de alteração e supressão de Unidades de Conservação.

Não obstante o presente trabalho ser eminentemente teórico, por ser um estudo jurídico sobre o problema formulado, foi apresentado, no anexo, um estudo de caso, a fim de ilustrar com fatos o que foi abordado em tese.

Na realidade, o caso que apresento foi a motivação inicial do tema desta monografia. Por ser advogado, especialista em Direito Ambiental, fui estimulado por minha orientadora, procuradora do IBAMA, a colaborar com a análise do problema para tentar construir uma tese jurídica que lhe desse solução. Foi o que fiz. O caso ora estudado mostra bem as dificuldades que os profissionais envolvidos com RPPN enfrentam para poder consolidar no Brasil esta categoria de Unidade de Conservação que, não obstante existir em grande número e quase todas terem atividades ecoturísticas, ainda são muito pouco conhecidas e compreendidas pela população e autoridades de todos os níveis de governo.

## **2. JUSTIFICATIVA**

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural constituem, hoje, importantes atrativos para o ecoturismo, porquanto muitos proprietários criaram-nas com o duplo objetivo de proteger a natureza e explorar o turismo, o que são em si objetivos salutares, pois dão oportunidade ao público de ter acesso organizado aos atrativos naturais nelas existentes. Além do mais, o turismo angaria recursos com os quais o proprietário sustenta, aprimora e pereniza a proteção ambiental e gera empregos. Assim, as duas funções da RPPN saem ganhando, a preservação porque obtém recursos financeiros com o turismo e o turismo porque subsiste em razão da natureza preservada.

Conforme explanado no Capítulo XIII desta monografia, a RPPN tem, além das funções de preservação ambiental, finalidades outras de natureza ecoturística, social, esportiva, cultural, financeira, fiscal, negocial e política, que geram emprego e renda, tornando-se, dessa maneira, um componente da maior importância para o País. Algumas RPPN já possuem relevante interesse internacional e são objeto de visitas de estrangeiros, que as procuram com os mais diversos objetivos como, por exemplo, a prática de esportes radicais, a observação de aves, a pesquisa científica, a fotografia, ou simplesmente para conhecer as belezas cênicas que ela oferece.

Esse trabalho destina-se a contribuir com o ecoturismo nacional, analisando e propondo solução jurídica para um problema que pode afetar e prejudicar as RPPN nacionais e com o qual o IBAMA tem se defrontado.

### **3.0 OBJETIVOS**

Demonstrar que critérios devem prevalecer na decisão de desapropriar, ou não, uma RPPN, ou parte dela, e na hipótese de se decidir pela desapropriação, como deve ser feita.

### **4.0 QUESTÕES E PROBLEMAS**

Pode ser uma RPPN (ou parte dela) desapropriada por qualquer um dos níveis de poder público (Federal, estadual ou municipal), desafetando-a ou alterando seu objetivo e seus limites, para outra finalidade que não a preservação ambiental, mesmo que motivada pelo interesse público e visando o bem comum?

Uma área de preservação ambiental, constituída como Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, espécie de Unidade de Conservação prevista no inc.VII do art. 14 da Lei nº 9.985/2000 como de uso sustentável, mas

que, na realidade, com o veto do inc. III do mesmo artigo, transformou-se em Unidade de Conservação de proteção integral, pode ser objeto de ações expropriatórias por parte do Poder Público em qualquer de seus três níveis, Federal, estadual e municipal para, com base no interesse público ou social, dar-lhe destinação diversa daquela cometida à Unidade de Conservação.

Imaginemos que uma determinada prefeitura deseje desapropriar uma parte da RPPN para construir uma estrada vicinal que, segundo entenda, seja necessária ao desenvolvimento local.

Nessa hipótese há um confronto de dois institutos jurídicos, o primeiro é a propriedade de área gravada como RPPN e o segundo é a desapropriação por interesse público ou social.

Ocorre que tanto a criação como a manutenção de uma UC, nos precisos termos da legislação vigente, como a construção de uma estrada e sua utilização, atendem ao interesse público ou social, que lhe presidem a formação e a manutenção.

Sendo assim, dois problemas são colocados. O primeiro é com relação à valoração do interesse público ou social: qual dos dois tem mais valor e, portanto, deve prevalecer. O segundo é, na hipótese de o objeto da desapropriação possuir maior valor público ou social, como proceder à desapropriação da UC ou de parte dela?

Esta é a hipótese que a presente monografia analisa e, ao final, propõe solução.

#### **4.1 VARIÁVEIS**

- a) intensificação, no tempo, da percepção do valor da preservação/conservação do meio ambiente pela população e pelo Poder Público;
- b) políticas nacionais, estaduais ou municipais relativas à preservação/conservação ambiental;



- c) políticas nacionais, estaduais ou municipais relativas ao desenvolvimento do turismo e do ecoturismo;
- d) legislação Federal, estadual ou municipal, que preside a preservação/conservação ambiental;
- e) legislação Federal, estadual ou ambiental, que preside o turismo e o ecoturismo;
- f) efetiva necessidade da desapropriação, considerando-se o interesse público ou social;
- g) intensidade e gravidade das perdas ambientais em consequência da desafetação da área ou parte dela;
- h) possibilidade e formas de compensação pelas perdas ambientais sofridas.

## 5.0 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

O problema colocado, analisado pelos aspectos essencialmente jurídicos, situa-se na valoração do interesse público ou social que preside tanto a criação e manutenção da RPPN, quanto a desapropriação da área para lhe dar destino diverso.

Sendo, portanto, um problema jurídico, no qual a interpretação da lei e sua aplicação são essenciais à solução, adotamos a Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio como o marco teórico para a abordagem da matéria.

### 5.1 TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO.

Os ensinamentos de BOBBIO dão uma perfeita compreensão do problema conforme a transcrição abaixo, *verbis*:

“É o caso de uma norma superior-geral incompatível com uma norma inferior-especial. Se se aplicar o critério hierárquico, prevalece a primeira, se se aplicar o critério da especialidade, prevalece a

segunda. Qual dos dois critérios se deve aplicar? Uma resposta segura é impossível. Não existe uma regra geral consolidada. A solução dependerá, também, neste caso, como no da falta dos critérios, do intérprete, o qual aplicará ora um ora outro critério segundo as circunstâncias. A gravidade do conflito deriva do fato de que estão em jogo dois valores fundamentais de todo ordenamento jurídico, o do respeito da ordem, que exige o respeito da hierarquia e, portanto, do critério da superioridade, e o da justiça, que exige a adaptação gradual do Direito às necessidades sociais e, portanto, respeito do critério da especialidade”.<sup>1</sup>

No decorrer do trabalho, procura-se demonstrar a existência de dois interesses públicos que, em determinados momentos e circunstâncias podem estar em confronto. Esses dois interesse públicos estão presentes tanto na intenção do legislador quanto no ordenamento jurídico positivo que rege a criação e manutenção da RPPN, além da desapropriação por interesse público ou social.

A solução está em encontrar um critério de aplicação da lei que atenda à satisfação do interesse público, tendo-se sempre presente uma visão holística do sistema normativo. O interesse público preside a formação da RPPN e é, também, fundamental para que se consuma uma desapropriação. Quer a RPPN, que é uma Unidade de Conservação de proteção integral, quer a destinação dada à área desapropriada, construção de uma estrada, por exemplo, o bem comum é o objetivo final, completo e absoluto que se busca. O bem comum é a razão de ser do próprio Estado Federal e de sua *manus operandi*, o Poder Público.

O critério de valoração adotado para solucionar a questão deve, portanto, atender às necessidades do bem comum, consubstanciado no interesse público. E isto é aplicar as leis segundo formas interpretativas mais justas e adequadas à satisfação do bem comum.

O que deve prevalecer, a norma geral ou a norma especial? Aquela que rege a criação da RPPN ou aquela que rege a desapropriação por interesse público ou social?

De que forma, nesse sistema normativo, interpretar o interesse público ou social?

---

<sup>1</sup> BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**, 7 ed: Brasília, Universidade de Brasília; 1996, p. 109.

A Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio oferece formas de solucionar a questão.

### 5.1.1 Especificação do ordenamento jurídico

Sendo a Teoria do Ordenamento Jurídico o estudo integrado de um conjunto complexo de normas hierarquicamente organizadas, apresento, abaixo, as normas que constituem o ordenamento jurídico no âmbito do qual busquei a solução para o problema.

- 1) Constituição Federal:
  - a) art. 1º, República Federativa do Brasil;
  - b) art. 1º, parágrafo único – Poder Público;
  - c) art. 22, inc. II – Competência da União para legislar privativamente sobre desapropriação;
  - d) art. 37 – Princípios da Administração Pública;
  - e) art. 5º, inc. XXII – Direito de propriedade;
  - f) art. 5º, inc. XXIII – Função social da propriedade;
  - g) art. 5º, inc. XXIV – Desapropriação por utilidade pública ou por interesse social;
  - h) art. 170 – Princípios da ordem econômica;
  - i) art. 182, § 4º - Política urbana – solo urbano não edificado;
  - j) art. 184 – Indenização por desapropriação;
  - k) art. 225 – Meio ambiente;
    - ◆ § 1º, inc. III – Definição em todo território nacional de áreas ambientalmente protegidas; criação, alteração e supressão dessas Unidades de Conservação.
- 2) Decreto-Lei nº 4.657, de 04.09.1942 – Lei de Introdução ao Código Civil revogado – aplicação da lei.
- 3) Lei nº 4.771, de 15.09.1965 – Código Florestal – art. 6º regulamentado pelo Decreto nº 98.914/90.

- 4) Lei nº 7.735, de 22.09.1989 – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA.
- 5) Lei nº 8.629, de 25.02.1993 – Regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, com a redação dada pela MP nº 2.183-56/2001;
- 6) Lei nº 9.936, de 19.12.1996 – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR; isenção de tributação das Unidades de Conservação da espécie RPPN;
- 7) Lei nº 9.605, de 12.02.1998 – Crimes ambientais;
- 8) Lei nº 9.985, de 18.07.2000 – Criou o Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação – SNUC:
  - a) *caput*. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
  - b) art. 4º, inc. VI – Objetivos do SNUC – proteger as paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
  - c) art. 4º, inc. XII – Objetivos do SNUC – favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
  - d) art. 7º, § 1º - Objetivo básico das Unidades de Conservação de proteção integral;
  - e) art. 7º, § 2º - Objetivo básico das Unidades de Conservação de uso sustentável;
  - f) art. 14, inc. VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN - Unidade de Conservação de uso sustentável;
  - g) art. 21 – Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – definição;
  - h) art. 21, § 1º - gravame perpétuo da RPPN, qualificando-a como Unidade de Conservação;
  - i) art. 21, § 2º, inc. II – Atividades permitidas na RPPN – visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;
  - j) art. 21, § 3º - vetado – previa atividades extrativistas no interior da RPPN;
  - k) art. 22 – Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público;
  - l) art. 22, § 7º - A desafetação e a redução dos limites de uma Unidade de Conservação só pode ser feita mediante lei específica.

## 6.0 METODOLOGIA

Neste trabalho utilizar-se-á o método indutivo para a solução do problema. A abordagem parte dos fundamentos jurídicos mais abrangentes, até chegar aos dois institutos fundamentais para a monografia, **propriedade privada gravada como RPPN, e desapropriação**. O desenvolvimento do tema obedece à seguinte seqüência:

- a. O Estado brasileiro: a soberania e a promoção do bem comum.
- b. A legislação interna: o ordenamento jurídico.
- c. O bem comum: o Poder Público e o interesse público.
- d. O Direito Administrativo: o regime jurídico/administrativo; a Administração Pública e o ato administrativo.
- e. Propriedade: função sócioambiental.
- f. Desapropriação: requisitos e processo desapropriatório.
- g. Áreas de proteção ambiental – Unidades de Conservação. Razão e finalidade de sua criação. Formas de criação, modificação e extinção. Categorias de Unidades de Conservação.
- h. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN. Categoria de Unidade de Conservação.
- i. Reserva Particular do Patrimônio Natural – Constituição.
- j. O interesse público na criação e na perenização de Unidades de Conservação *versus* o interesse público na desapropriação – o bem comum. Formas procedimentais para alteração ou supressão de Unidades de Conservação.

A abordagem do tema é feita através da análise jurídica exegética, pela qual serão interpretadas as normas jurídicas de diversos níveis hierárquicos que regem os institutos jurídicos estudados, utilizando-se o método sistemático e os critérios hierárquicos e da especialidade, na análise do ordenamento jurídico, conforme a tese de Norberto Bobbio.

A pesquisa será dogmática, com fundamento nas fontes apresentadas nas referências bibliográficas.

A fim de ilustrar com fatos o que foi abordado em tese, não obstante o presente trabalho ser eminentemente teórico, por ser um estudo jurídico sobre o problema formulado, apresenta-se no anexo um estudo de caso feito sobre um processo judicial que tramita no Estado de Goiás. O estudo de caso serve para ilustrar como o estudo teórico pode ter aplicação prática, porquanto o problema analisado nesta monografia tem surgido em alguns municípios brasileiros, com sérias conseqüências sociais e ambientais.

O que torna interessante o presente estudo é o seu ineditismo, pois por ser novo ainda não há literatura ou uma doutrina jurídica formada sobre o mesmo.

Sendo o presente trabalho técnico/jurídico, nele são utilizados termos com significação científica bastante precisa que, se não forem perfeitamente compreendidos, dificultarão o entendimento da matéria e da solução apresentada. Assim, para possibilitar a compreensão por pessoas com formação em outras áreas do conhecimento, apresento, no glossário, a definição jurídica dos termos utilizados na monografia.

## **7.0 DESENVOLVIMENTO**

7.1 O ESTADO BRASILEIRO: a soberania e a promoção do bem comum

O art. 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e V – o pluralismo político”. Na realidade, a Constituição Federal instituiu o Estado Brasileiro como Estado de Direito, porquanto constituído sob a égide de uma Lei Magna, que é a

materialização do contrato social em seu nível maior, e como Estado Social, pois a organização estatal deve estar prioritariamente voltada para o bem comum, a realização dos anseios e necessidades do cidadão.

CARNOY, após discorrer sobre a doutrina clássica do Estado, escreveu que:

A coerção e a repressão, como nos mostrou Foucault (1978), gradualmente foram substituídas, como principais meios de limitação das paixões, por um Estado e uma sociedade que controlavam essas paixões em vez de simplesmente reprimi-las. O Estado foi novamente chamado para executar a tarefa de agir como um mediador civilizador. E nesse contexto, portanto, que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o bem comum, a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões (grifo nosso).<sup>2</sup>

Vê-se, portanto, que a ação do Estado deve estar subordinada à realização do bem comum. Este é um fundamento ideológico importante para esta monografia.

A evolução da sociedade humana, até chegar à atual forma de Estado, de natureza democrática, passou por diversas fases, tendo, por muitos séculos, prevalecido o absolutismo teocrático, porquanto as pessoas acreditavam que o poder exercido pelo rei tinha origem e natureza divina.

Somente no século XVI, a concepção do poder divino começou a declinar, muito em função da atuação das cidades mercantilistas italianas, nas quais os comerciantes, mercê do acúmulo de capital que obtiveram comerciando com o oriente, adquiriram grande poder político. Houve, portanto, uma transladação gradual do fundamento do poder do Estado, que deixou de ser divino, para ser econômico.

A partir daí, filósofos e cientistas políticos iniciaram uma longa análise sobre a natureza do Estado. Inicialmente Maquiavel estabeleceu as bases científicas do exercício do Poder, objetivando tornar o Estado mais eficiente. Seguiram-se Hobbes, que “aplicou uma metodologia científica ao comportamento do

---

<sup>2</sup> CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1998, p.23.

indivíduo como fundamento de sua teoria política”.<sup>3</sup> Depois Locke, que estudou princípio fundamental dos direitos individuais como elemento criador do Estado. CARNOY ensina que:

A sociedade política de Locke não define, na verdade, a forma de Estado, mas, antes, somente seu princípio fundamental dos direitos individuais. E ele é absolutamente específico sobre em quem residem esses direitos. O que é importante para Locke é que os indivíduos entregam seu poder político “natural” a outrem – a um poder legislativo, a um grupo de homens ou a um único homem, que elaborará e fará cumprir as leis que mantenham a propriedade de cada indivíduo e a sua segurança pessoal. Mas esse poder político nacional ainda reside nos indivíduos que compõem o poder civil, aqueles que o delegam a outrem para que os governem. Quer esse “outrem” seja um monarca ou um corpo legislativo eleito, o poder lhes é dado somente enquanto eles cumprirem a sua função protetora, governando com justiça os membros individuais da sociedade civil.<sup>4</sup>

Verificamos que, para Locke, o poder político nacional deve permanecer com os indivíduos, que o delegam a um dirigente ou a um corpo legislativo, com o objetivo de que estes realizem ações visando ao interesse coletivo, governando-os, protegendo-os, fazendo cumprir as leis, mantendo a propriedade e a segurança pessoal. Isso era uma realização do bem comum, segundo os conceitos vigentes à época.

Segundo CARNOY, outro teórico, Rousseau, contrapondo-se à teoria do contrato social, adotada em seu tempo, considerou:

A sociedade civil como obra do mais rico e poderoso, formando tal sociedade em função dos seus interesses, não necessariamente no interesse das massas. Em uma sociedade desigual, o rico achou isso necessário para preservar a ordem, controlar as tentativas de usurpá-la e para legitimar a exploração do pobre. Foi, portanto, o rico que concebeu a sociedade civil que protegia os seus interesses... Rousseau, portanto, viu o Estado da sua época como a criação do rico para assegurar sua posição como classe dominante, um Estado apresentado como benéfico a todos, mas destinado a preservar a desigualdade. Ele sustentou que era impossível separar a desigualdade social da desigualdade política, mas ao mesmo tempo acreditou que os homens queriam ser livres e iguais – que foi sua ignorância que os levou a aceitar a sociedade civil na qual viviam.

---

<sup>3</sup> CARNOY, M. *Ibid.*, p. 26.

<sup>4</sup> CARNOY, M. *Ibid.*, p. 29.



Rousseau pôde, então, conceber um Estado que garantiria a liberdade e a igualdade. Foi esse Estado que descreveu em seu trabalho posterior. (*On the Social Contract [1762], 1978*).<sup>5</sup>

Rousseau aproximou-se, portanto, da teoria de Locke, mas qual é o fundamento desse contrato social? Em síntese, tanto Locke como Rousseau entenderam estar o poder do Estado na cidadania. Dessa forma, o Estado deriva, direta e objetivamente, da vontade do cidadão, vontade essa orientada por suas necessidades de estabilidade jurídica, segurança e liberdade. Isso é o contrato social. Para CARNOY:

Rousseau, como Locke, antes dele e Jefferson posteriormente, argumentou que o sucesso do contrato social, a partir do qual a vontade geral poderia ser exercida, dependia de uma sociedade de pequenos proprietários; no caso de Rousseau, isso significava um Estado que estava ativamente envolvido na prevenção da desigualdade em desenvolvimento. Rousseau, mais do que Locke, pareceu estar ciente das armadilhas do contrato social. Se o Estado tinha de agir para preservar a igualdade necessária para ter legitimidade e um contrato social em vigor, como sistema – ao mesmo tempo público e privado – se resguardaria da degeneração em uma sociedade de classe, marcada pelo conflito? Rousseau, em última análise, contava com a educação, a racionalidade fundamental e a boa vontade dos homens para obter o equilíbrio e a prevalência do interesse social sobre o interesse individual. À medida que os homens fossem mais conscientes e informados, eles escolheriam ser livres – comprometidos com a vontade geral e sua soberania – e garantiriam que não houvesse excesso de riqueza ou pobreza. Se eles não o fizessem, salientava Rousseau, a tirania iria imperar.<sup>6</sup>

A partir dos estudos filosóficos e científicos levados a efeito, nos séculos XVIII e XIX, pelos autores citados e outros, a ciência política desenvolveu-se rapidamente, sendo o fenômeno ESTADO largamente estudado por um grupo de pensadores de vulto. Adam Smith estabeleceu os fundamentos econômicos do Estado moderno. Em 1942, Joseph Schumpeter, com base nos pensamentos de Max Weber, confronta as idéias contidas nas teorias clássicas da

---

<sup>5</sup> CARNOY, M. *Ibid.*, p. 32.

<sup>6</sup> CARNOY, M. *Ibid.*, p. 35.

liberal democracia. SCHUMPETER<sup>7</sup>, citado por CARNOY (1996, p.50) levantou alguns pontos específicos sobre participação política e democracia: “Primeiro, não existe algo tal como o bem comum unicamente determinado, com o qual todas as pessoas poderiam concordar ou deveriam ser levadas a concordar pela força do argumento racional; o bem comum está destinado a significar coisas diferentes para pessoas diferentes”.

No século XIX, Karl Marx e Frederick Engels desenvolveram a teoria segundo a qual “a forma do Estado emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto de vontades humanas”.<sup>8</sup>

Diversos autores tentaram estabelecer um conceito para Estado, uns fixando-se mais nos aspectos sociais, outros nos seus aspectos jurídicos; outros, ainda, aos seus aspectos coercitivos.

DALLARI informa-nos sobre as mais importantes dessas conceituações: Léon Duguit conceituou-o como uma “força material irresistível”;<sup>9</sup> Hermann Heller, como “uma unidade de dominação”;<sup>10</sup> Oreste Ranalletti definiu o Estado como “um povo fixado num território e organizado sob um poder supremo originário de império, para atuar com ação unitária os seus próprios fins coletivos”.<sup>11</sup> Georg Jellinek dá forma a um conceito jurídico de Estado, dizendo que o mesmo é uma “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”.<sup>12</sup> Já Hans Kelsen entendeu ser o Estado uma “ordem coativa normativa da conduta humana”.<sup>13</sup>

DALLARI, finalmente, conclui sua análise sobre as conceituações de Estado, dizendo que:

Em face de todas as conclusões aqui expostas, e tendo em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado, sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em*

---

<sup>7</sup> SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, [1942] 1979, p. 251.

<sup>8</sup> CARNOY, M. *Op. cit.*, p.65.

<sup>9</sup> DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.116.

<sup>10</sup> DALLARI, D. A. *Ibid.*, p. 116.

<sup>11</sup> DALLARI, D. A. *Ibid.*, p. 117.

<sup>12</sup> DALLARI, D. A. *Id.*

<sup>13</sup> DALLARI, D. A. *Ibid.*, p. 118.

*determinado território.* Nesse sentido se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território.<sup>14</sup>

Vê-se que DALLARI vincula a existência do Estado à realização do bem comum. Este é ponto fulcral sobre o qual será construído o raciocínio desta monografia.

O Estado, conforme modernamente conceituado, tenha ele origem natural, histórica, religiosa, social, ou natureza jurídica, econômica, militar etc., deve ter a função principal de realização do bem comum. O Estado deve estar voltado para as necessidades, anseios, interesses e ideais de um povo. Sendo assim, o Estado deverá ser liberal e social. Liberal, porque garantidor da liberdade de seus cidadãos, tanto nas atividades econômicas, políticas e sociais desenvolvidas em seu interior, quanto em relação à adoção de uma forma de governo democrática, constituída por representantes do povo, eleitos pelo voto direto, secreto e universal. O Estado deverá ser social, porque voltado exclusivamente para a satisfação da sociedade que o constitui e mantém, sendo que essa satisfação decorre da realização do bem comum.

No século XX, houve uma enorme evolução dos conceitos teóricos do Estado. O dinamismo político, social e econômico das sociedades, aliado a uma expansão ímpar dos meios de produção, circulação e consumo de produtos e serviços; uma integração planetária decorrente de meios de transporte velozes e meios de comunicação muito eficientes; a disseminação da educação formal e da informação; o acesso das populações ao conhecimento em todos os níveis; a globalização, que, em última análise, comprometeu o conceito de soberania nacional, geraram uma crise do Estado moderno, cujas conseqüências ainda não foram bem compreendidas pelos cientistas e filósofos contemporâneos. Essa crise, porém, causa enormes reflexos no ordenamento jurídico interno do País, com forte influência sobre o direito constitucional, o direito administrativo e o direito ambiental.

---

<sup>14</sup> DALLARI, D. A. *Id.*

Um dos elementos caracterizadores do Estado é a soberania. A soberania pode ser definida segundo enfoques políticos, econômicos e jurídicos. MALUF cita Clóvis Beviláqua, que forjou o seguinte conceito: “por soberania nacional entendemos a autoridade superior, que sintetiza, politicamente, e segundo os preceitos de direito, a energia coativa do agregado nacional”.<sup>15</sup> Atente-se para o conceito de energia coativa, como elemento constitutivo da soberania, porquanto será de grande importância para a tese desta monografia.

O conceito de soberania fragiliza-se diante da globalização. A existência dos mercados trans e supranacionais, dos capitais apátridas, dos interesses dos blocos econômicos, do acesso quase ilimitado à informação instantânea e global e, finalmente, a prevalência, cada vez maior, do direito internacional e a presença de organismos supranacionais, como a ONU, faz com que o conceito clássico de soberania seja atropelado por uma nova e espantosa realidade, caracterizada pelo extremo dinamismo de sua evolução.

## 7.2 A LEGISLAÇÃO INTERNA: o ordenamento jurídico

BOBBIO entende que “o conjunto ou complexo de normas constituem o ordenamento jurídico”.<sup>16</sup> Em outras palavras, toda a legislação de um País, desde a constituição até as normas hierarquicamente inferiores, de caráter administrativo, constituem o ordenamento jurídico do Estado. Segundo BOBBIO, “a teoria do ordenamento jurídico constitui uma integração da teoria da norma jurídica”.<sup>17</sup> Isso quer dizer que o estudo da norma jurídica conduz, forçosamente, ao estudo do ordenamento jurídico, que nada mais é do que o estudo integrado de um conjunto de normas jurídicas que regulam uma determinada matéria, em qualquer nível. Escrevi que “o ordenamento jurídico é uma visão holística do sistema

---

<sup>15</sup> MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 30.

<sup>16</sup> BOBBIO, N. **TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO**. 7 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 19.

<sup>17</sup> BOBBIO, N. *Ibid.*, p. 22.

normativo, que considera que o fenômeno jurídico normativo se realiza, não em decorrência da norma considerada em si mesma, mas como consequência das relações entre as normas que regulam uma ou mais relações jurídicas”.<sup>18</sup> BOBBIO conclui que “o termo ‘direito’ na mais comum acepção de Direito objetivo, indica um tipo de sistema normativo, não um tipo de norma”.<sup>19</sup>

O Direito é uma ciência normativa. Após a teorização de BOBBIO, passou-se a estudar ordenamentos jurídicos e a aplicação do direito ao fato concreto, tecnicamente denominada jurisdição, cuja competência é privativa dos juízes; passou-se a considerar o fato no contexto de um ordenamento jurídico, e não mais apenas sob o enfoque da norma reguladora daquele fato e da relação jurídica que lhe deu causa. O ordenamento jurídico de um Estado é representado pela famosa pirâmide de Kelsen (Hans), para quem o vértice superior é a constituição, seguindo-se as leis complementares, as leis ordinárias, e assim por diante, até se chegar à base da pirâmide, composta pelo leque das normas menores, no mais das vezes, de caráter administrativo.

### 7.3 O BEM COMUM: o Poder Público e o interesse público

Esta monografia tem, como tema central, a desapropriação por interesse público de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN. A desapropriação é um instituto jurídico privativo do Poder Público, em seus três níveis de governo: federal, estadual e municipal. As Unidades de Conservação, conforme previstas na Lei nº 9.985/2000, são constituídas ou reconhecidas privativamente, pelo Poder Público. Nos dois institutos jurídicos, unidade de conservação e desapropriação, o Poder Público busca o **bem comum**. O conceito de Poder Público está contido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, *verbis*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

---

<sup>18</sup> LEUZINGER, C. **Ecoturismo em parques nacionais**. 1. ed. Brasília: WD Ambiental, 2001, p. 107.

<sup>19</sup> BOBBIO, N. *Op. cit.*, p. 31.

diretamente, nos termos desta Constituição”.<sup>20</sup> Entende-se por Poder Público, portanto, o poder exercido pelos poderes constituídos, isto é, pelos representantes do povo eleitos ou por agentes públicos, legalmente investidos nos poderes da administração pública.

Bem comum pode ser definido como um “conjunto de situações e condições de vida social capaz de atuar na vida pessoal e assegurar a realização dos fins humanos. O mesmo que *justiça social*. Condição básica para a aplicação da lei”.<sup>21</sup> O art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 04.09.42, (Lei de Introdução ao Código Civil) dispõe que, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.<sup>22</sup> No início deste trabalho, vimos que CARNOY disse que o Estado liberal deve orientar suas ações (exercício do Poder Público) com base “nos direitos individuais e na ação do Estado, de acordo com o **bem comum**”.<sup>23</sup> Sendo o Estado brasileiro um Estado liberal, necessariamente a lei teria que buscar o bem comum”.

**Interesse** é um conceito não jurídico, porquanto diz respeito às motivações internas do indivíduo. Situa-se na área de estudo da psicologia, da filosofia e da teologia. O interesse só adquire valoração jurídica quando motivador de ações explícitas em relação a terceiros, pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado ou público. O interesse é transformado em atos concretos, que, quando apreciados sob a ótica de normas regulamentadoras, dão origem às relações jurídicas, isto é, às relações entre duas pessoas, reguladas por um conjunto de normas (ordenamento jurídico). O interesse público é, portanto, o princípio norteador de atos concretos da administração pública com fins de realizar o bem comum.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito público ambiental prevalecerá sobre o interesse particular.

A conclusão, *a priori*, é que tanto a desapropriação por interesse público, de uma área comum ou de uma RPPN, para quaisquer fins, como

---

<sup>20</sup> Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2000. p. 13.

<sup>21</sup> SIDOU, J.M. O. (Org.). **Dicionário jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 91.

<sup>22</sup> NEGRÃO, T. **Código Civil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 28.

<sup>23</sup> CARNOY, M. *Op. cit.*, p 23.

a desapropriação por interesse público para a instituição de áreas de proteção ambiental, têm por objeto o **bem comum**. Portanto, na hipótese de desapropriação, por interesse público, de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural, há que se sopesar que motivo atende mais ao interesse público, se a preservação do meio ambiente ou o motivo do ato desapropriatório, como a construção de uma estrada, por exemplo, o motivo que melhor atender ao interesse público e assim realizar o bem comum deverá prevalecer.

7.4 O DIREITO ADMINISTRATIVO. O regime jurídico/administrativo; a Administração Pública e o ato administrativo.

Segundo MELLO, o Direito Administrativo “é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da *função administrativa*, assim como os órgãos que a desempenham”.<sup>24</sup> Constitui o Direito Administrativo, portanto, o ordenamento jurídico que estrutura, normatiza e disciplina o Estado na sua função de administrar, que é uma função pública. Função pública, para MELLO “é a atividade exercida no cumprimento do *dever* de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem pública”.<sup>25</sup>

Para MELLO, “o Direito Administrativo é uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delinea em função da consagração de dois princípios”:

- a) supremacia do interesse público sobre o privado;
- b) indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos”.<sup>26</sup>

Tais princípios informam que, no Estado liberal, social e democrático, o interesse público prevalece sobre o privado, isto é, o coletivo tem primazia sobre o individual, e que a Administração Pública, na realização do

---

<sup>24</sup> MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27.

<sup>25</sup> MELLO, C.A.B. *Ibid.*, p. 27.

<sup>26</sup> MELLO, C.A.B. *Ibid.* p. 39.

interesse público, para obter o bem comum, não pode deste dispor, segundo interesses próprios e particulares, de natureza política, econômica, ou de seus agentes.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado dá origem a dois princípios subordinados e conseqüentes, que MELLO exprime como:

- a) “posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares;
- b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações”.

27

Pode-se inferir, dos princípios acima expostos, que a relação jurídica entre o Poder Público, constituído pela Administração Pública, e o particular (pessoa física ou jurídica) tem natureza hierárquica, pois o interesse do particular se subordina ao interesse público. MELLO ensina que:

A posição de supremacia, extremamente importante, é muitas vezes metaforicamente expressada através da afirmação de que vigora a verticalidade nas relações entre Administração e particulares; ao contrário da horizontalidade, típica das relações entre estes últimos. Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto. Compreende, em face de sua desigualdade, a possibilidade, em favor da Administração, de *constituir os privados em obrigações por meio de ato unilateral* daquela. Implica, outrossim, muitas vezes, o direito de *modificar, também unilateralmente*, relações já estabelecidas.<sup>28</sup>

DI PIETRO conceitua Administração Pública, em sentido subjetivo, como o “conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.<sup>29</sup> A Administração Pública direta ou indireta é exercida por órgãos legalmente constituídos. A Administração Pública

---

<sup>27</sup> MELLO, C.A.B., *Ibid.*, p. 41.

<sup>28</sup> MELLO, C.A.B. *Ibid.*, p.43.

<sup>29</sup> DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 62.



direta é aquela exercida pelos órgãos que constituem a própria Administração, como, por exemplo, o Ministério da Educação, o Departamento de Cálculos e Perícias da Advocacia-Geral da União, a Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro ou a Secretaria de Turismo do Município de Cabedelo (PB). A Administração Pública Indireta é exercida por entidades que possuem autonomia administrativa e financeira em relação à Administração Pública direta, mas que a ela pertencem e lhes são subordinadas. Tais entidades, segundo DI PIETRO<sup>30</sup>, são as seguintes:

- a) autarquias;
- b) fundações;
- c) sociedades de economia mista;
- d) empresas públicas;
- e) e empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

A existência de entidades de Administração Pública descentralizada obedece a modernos critérios de Administração, que entendem ser mais eficiente a descentralização administrativa, outorgando a entidades que possuem personalidade jurídica própria funções antes cometidas ao Estado. Segundo DI PIETRO, a finalidade essencial das entidades da Administração Pública descentralizada “não é o lucro e sim a consecução do interesse público”.<sup>31</sup>

A compreensão desta modalidade administrativa é importante, porquanto a criação e administração de áreas ambientalmente protegidas, no Governo Federal, são cometidas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA, criado pela Lei nº 7.735, de 22.02.89, que é uma autarquia, portanto uma entidade da Administração Pública Federal indireta, mas que pratica atos administrativos, tais como “promover a desapropriação, isto é, efetivar a desapropriação, ou seja, praticar atos concretos, para efetuar-la (depois de existente uma declaração de utilidade pública expedida pelos que têm poder para

---

<sup>30</sup> DI PIETRO, M.S.Z. *Ibid.*, p. 348.

<sup>31</sup> DI PIETRO, M.S.Z. *Ibid.*, p. 350.

submeter um bem à força expropriatória)”<sup>32</sup>, a fim de estabelecer áreas de proteção ambiental.

A Administração Pública exerce seu poder segundo princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, *verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.<sup>33</sup>

Entende-se por princípio conceitos de natureza moral, religiosa, científica, social etc., que definem critérios para a edição de normas legais. O *princípio* é, portanto, pré-legal. Muitos princípios não são transformados em lei, permanecendo como indicadores de uma conduta humana não obrigatória. Quando o princípio é transformado em lei, tem que ser obrigatoriamente observado, sob pena do transgressor sofrer as sanções previstas na lei. É o caso dos princípios orientadores da Administração Pública. Este ponto é importante, porquanto a não observação de um princípio legal transforma o ato administrativo em nulo ou anulável.

Ato administrativo, no conceito de MEIRELLES, “é toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.<sup>34</sup> É de se ver que a Administração Pública administra através de atos administrativos, isto é, comandos de natureza operacional, destinados a movimentar a máquina administrativa no sentido de realizar suas finalidades constitucionais, legais e regulamentares. MEIRELLES melhor explica: “A Administração Pública realiza sua função executiva por meio de *atos jurídicos* que recebem a denominação de *atos administrativos*. Tais atos, por sua natureza, conteúdo e forma se diferenciam dos que emanam do Legislativo (leis) e do Judiciário (decisões judiciais), quando desempenham suas atribuições específicas de legislação e de jurisdição”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> MELLO, C.A.B. *Op cit.*, p. 732.

<sup>33</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2000, p. 39.

<sup>34</sup> MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 4ª ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1976. p. 116.

<sup>35</sup> MEIRELLES, H.L. *Ibid.*, p. 115.

Logicamente, todo conceito é genérico. A Administração Pública de um País contemporâneo é extraordinariamente complexa, de modo que os atos de governo são tão complexos quanto sua administração.

MELLO, um autor mais recente do que o respeitável mestre MEIRELLES, incorporou à sua definição de ato administrativo outras exigências doutrinárias, conforme segue: “(ato administrativo é uma) declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário do serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional”.<sup>36</sup>

Dessa definição, podemos extrair alguns ensinamentos importantes para os fins desta monografia. Em primeiro lugar, têm competência legal, para praticar atos administrativos, não só os órgãos da administração pública direta, como também as entidades da administração pública indireta, como autarquias e fundações (o IBAMA, por exemplo). Em segundo lugar, quando um órgão ou entidade pública pratica um ato administrativo, fá-lo-á por ser Administração Pública, mesmo que a exercendo de forma indireta. Assim, todos os elementos formadores e legitimadores do ato administrativo têm que estar presentes no próprio ato. A seguir, veremos quais são esses elementos. Em terceiro lugar, o ato administrativo é providência jurídica complementar à lei. Isto é, a lei sendo um comando genérico, destinado à coletividade, deve, caso a caso, ser cumprida mediante atos administrativos específicos, destinados a dar cumprimento à lei no caso concreto. Finalmente, o ato administrativo, por ser emanado do Poder Público, está sujeito ao controle da legitimidade, exercido por órgãos criados pela lei, para exercer esse mister.

Segundo MEIRELLES<sup>37</sup> os requisitos necessários à formação do ato administrativo (elementos formadores), para que seja legítimo, são os seguintes: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Esta é uma explicação bastante simplificada, mas que atende ao objetivo deste trabalho.

---

<sup>36</sup> MELLO, C.A.B. *Op cit.*, p. 339.

<sup>37</sup> MEIRELLES, H.L. *Op. cit.*, p.118.

Competência é o poder legal do agente administrativo para a prática do ato, isto é, seu poder decorre da lei e deve ser praticado nos seus exatos limites.

Forma é como a lei exige que o ato administrativo seja praticado. É o seu elemento externo.

Finalidade é o objetivo do interesse público a ser atingido pelo ato administrativo. Isto é, a Administração Pública tem, por dever constitucional, buscar sempre o bem comum, o fim público. Para tanto, o interesse público deve presidir todos os atos da Administração. Se não houver interesse público, o ato é nulo. MEIRELLES diz que, “neste particular, nada resta para escolha do administrador, que fica vinculado integralmente à vontade legislativa”.<sup>38</sup>

Motivo, também denominado de causa, por alguns autores, “é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo”.<sup>39</sup> O motivo pode estar expresso em lei ou ser deixado a critério do administrador. Porém, mesmo estando o motivo sob o poder discricionário do administrador, este não poderá praticar atos administrativos fora ou além dos poderes que a lei lhe outorgou, tampouco praticar atos que não atendam às finalidades da Administração Pública.

Objeto é a “criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes”.<sup>40</sup> O objeto, portanto, tem a ver com o conteúdo jurídico do ato administrativo. A relação entre a Administração Pública e a pessoa destinatária do comando tem natureza contratual. O Estado resulta de um pacto social, e seu poder está indissolivelmente vinculado ao bem público, em nome do qual os cidadãos criaram o Estado e lhe deram poder de administração. Assim, mesmo nas relações de comando, existe uma relação jurídica presente. Relação jurídica é aquela em que pessoas físicas ou jurídicas se relacionam sob o pálio de uma norma

---

<sup>38</sup> MEIRELLES, H.L. *Ibid.*, p. 119.

<sup>39</sup> MEIRELLES, H.L. *Ibid.*, p. 121.

<sup>40</sup> MEIRELLES, H.L. *Ibid.*, p. 122.

jurídica (lei, decreto, portaria, regulamento etc.), com a finalidade de atender interesses específicos, através da criação, modificação, transferência ou extinção de direitos e obrigações. A relação jurídica se concretiza através de atos jurídicos, que são os atos praticados pelas partes, destinados à concretização do negócio jurídico. MEIRELLES informa que “a Administração Pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação especial de *atos administrativos*”.<sup>41</sup> Concluindo, a Administração Pública, ao praticar um ato administrativo, cumpre um contrato social no qual está pactuado que aquele ato destina-se à realização do bem público, manifestada através de um interesse específico naquele momento. Haverá sempre uma relação jurídica entre a Administração Pública e o comandado. O objeto é a expressão dessa relação jurídica.

## 7.5 PROPRIEDADE: Função socioambiental

O inciso XXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 diz que “é garantido o direito de propriedade”.<sup>42</sup> Este inciso criou e garante, no País, o denominado direito de propriedade, que é um instituto jurídico de tal complexidade, que impede uma conceituação que não seja bastante imprecisa. A esse respeito, DINIZ explica: “Árdua é a tarefa de conceituar a propriedade, pois, como observa Vinttuci, é impossível enumerar a infinita gama dos poderes do proprietário, já que alguns deles podem faltar, sem que, por isso, desnature-se o direito de propriedade”.<sup>43</sup> Não obstante a advertência, DINIZ define, analiticamente, propriedade como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.<sup>44</sup> Verifica-se que o direito

---

<sup>41</sup> MEIRELLES, H.L. *Ibid.*, p. 115.

<sup>42</sup> Senado Federal. *Op. cit.* p. 16.

<sup>43</sup> DINIZ, M.H. **Curso de direito civil brasileiro**. 4º vol. 13ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 1997. p. 104.

<sup>44</sup> DINIZ, M.H. *Ibid.*, p. 105.

de propriedade é um direito das pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado, pelo qual podem usar, gozar e dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo.

Usar (*jus utendi*) quer dizer<sup>45</sup> tirar do bem todos os serviços que ele pode prestar, sem que sua substância seja alterada. Por exemplo, usar um automóvel. DINIZ adverte que o “*jus utendi* é o direito de usar a coisa, dentro das restrições legais, a fim de se evitar o abuso do direito, limitando-se, portanto, ao bem-estar da coletividade”.<sup>46</sup>

Fruir (*jus fruendi*) é a percepção dos frutos e a utilização dos serviços do bem. DINIZ diz que “é o direito de gozar da coisa ou de explorá-la economicamente”.<sup>47</sup> Por exemplo, agricultura ou locação de imóvel.

Dispor (*jus abutendi* ou *disponendi*) é o poder de dispor do bem conforme a vontade do proprietário. Por exemplo, alienar uma casa.

DINIZ, sobre os elementos constitutivos do domínio, escreveu que “sugestivos e esclarecedores são os exemplos de Mourlon, de que usar de uma casa é habitá-la, dela gozar, alugá-la, e dela dispor: demoli-la ou vendê-la”.<sup>48</sup>

Vindicar (*rei vindicatio*) “é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do direito de seqüela, que é uma característica do direito real”.<sup>49</sup> Deter o bem injustamente é tê-lo sem um título válido, como, por exemplo, uma posse ilícita.

Tendo-se uma rápida idéia do que é o direito de propriedade, lembremo-nos que este direito é garantido pelo inc. XXII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, doravante referida pela sigla CF/88.

Mas o direito de propriedade absoluto, isto é, aquele que garantia ao proprietário total domínio sobre o bem, para dele usar, fruir e dispor, segundo a sua exclusiva vontade, foi-se tornando, no correr do século XX, um direito relativo, na medida em que uma consciência social surgiu e se sedimentou em quase todo o planeta.

---

<sup>45</sup> DINIZ, M.H. *Ibid.*, p. 106.

<sup>46</sup> DINIZ, M.H. *Id.*, p. 106.

<sup>47</sup> DINIZ, M.H. *Id.*, p. 106.

<sup>48</sup> DINIZ, M.H. *Ibid.*, p. 107.

<sup>49</sup> DINIZ, M.H. *Id.*, p. 107.

Assumindo esta nova consciência mundial, a CF/88 estabeleceu, no inciso XXIII do art. 5º, que “a propriedade atenderá a sua função social”.<sup>50</sup>

Como informei anteriormente, a Constituição Federal brasileira é uma carta democrática e social. Esta assertiva é comprovada pelo art. 170, *verbis*:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; e VIII – busca do pleno emprego.<sup>51</sup>

O direito de propriedade está condicionado à sua função social, isto quer dizer que o atendimento às necessidades sociais tem primazia sobre a vontade do particular. Assim, por exemplo, uma terra não pode permanecer improdutiva, isto é, não cumprindo sua função social, mesmo que seu proprietário assim o deseje, porquanto a não produção da terra importa em falta de alimento para a população. Em razão disso, a terra improdutiva é passível de ser desapropriada, isto é, de o proprietário perder o direito de propriedade sobre ela.

LEUZINGER, M.D. explica que “assim, a partir da evolução do direito de propriedade, tendente a adequá-la às aspirações de concretização de um Estado de justiça social, inseriu-se, em sua estrutura, o elemento função social, como dever imposto ao proprietário de que a propriedade atenda não apenas às suas necessidades, mas, também, em certa medida, às do corpo social”.<sup>52</sup>

O instituto da desapropriação está previsto no inc. XXIV do art. 5º da CF/88: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> SENADO FEDERAL. *Op. cit.* p. 16.

<sup>51</sup> SENADO FEDERAL. *Ibid.* p. 105.

<sup>52</sup> LEUZINGER, M.D. **Meio ambiente**: propriedade e repartição constitucional de competência. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p. 63.

<sup>53</sup> SENADO FEDERAL. *Op. cit.*, p. 16.

Sobre desapropriação, MELLO ensina que “do ponto de vista teórico, pode-se dizer que desapropriação é o procedimento através do qual o Poder Público, compulsoriamente, despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado”.<sup>54</sup>

LEUZINGER, M.D., porém, vai mais longe em sua digressão sobre a função social da propriedade, entendendo que essa função abrange os cuidados com o meio ambiente. Analisa a preservação da biodiversidade em consonância com as modernas idéias ecológicas, assimiladas na CF/88. O art. 225 da Carta Magna estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, um direito difuso, portanto, fundamental, um direito da cidadania.

A esse respeito expõe LEUZINGER, M.D.:

Não há que se confundir, entretanto, a função socioambiental, de que ora se está tratando, com a função ambiental, objeto de tópico anterior. Conforme assinala Antônio Herman Benjamin, a função ambiental é *“atividade finalística dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder”*, ou seja, nada mais do que espécie do gênero função, cometida ao Estado e aos integrantes da sociedade, como dever-poder de preservação do ambiente natural. De acordo com o *status* de seu titular será pública ou privada. Já a função socioambiental é cometida ao proprietário, que não mais pode usar o bem objeto do domínio em prejuízo da sociedade.<sup>55</sup>

Dispõe a Constituição ser o meio ambiente bem de uso comum do povo. Se é um bem, tem natureza jurídica, porquanto está regulado por alguma norma quanto à titularidade, à espécie, à função e à destinação. PIVA, sobre essa questão, explicou:

Quanto à natureza jurídica do bem ambiental ou dos bens ambientais, como prefere dizer a doutrina brasileira dominante, não há divergências. Trata-se de um bem difuso, um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que

---

<sup>54</sup> MELLO, C.A.B. *Op cit.*, p. 722.

<sup>55</sup> LEUZINGER, M.D. *Op. cit.*, p. 66.



sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Há um reconhecimento geral no sentido de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um bem de uso comum do povo. Aliá, o disposto no artigo 225 da Constituição Federal não deixa dúvidas quanto a isto. Se é de uso comum, não há titularidade plena, pois, como o próprio nome está a dizer, o uso não é individual. É de todos.<sup>56</sup>

Estudado o instituto da propriedade e a sua função socioambiental, passemos ao estudo de uma das formas de perda da propriedade, denominada desapropriação.

#### 7.6 DESAPROPRIAÇÃO: requisitos e processo desapropriatório

MELLO informa que “o fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis”.<sup>57</sup>

O motivo da desapropriação é a necessidade pública ou a utilidade pública e o interesse social.

O proprietário terá que ser sempre indenizado, mas, nem sempre, essa indenização é feita previamente, em dinheiro, não obstante a CF/88 assim prever. Em alguns casos, a indenização é feita em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. Não obstante isso, esses títulos podem ser negociados com ágio ou deságio, e hoje constituem um mercado vultoso, haja vista os Títulos da Dívida Agrária, conhecidos como TDA.

MELLO ensina que:

A indenização devida ao expropriado a teor do art. 184 da Constituição terá de ser justa e prévia. Entende-se como justa, segundo caracterização feita no art. 12 da Lei 8.629 (com a redação dada por inconstitucional medida provisória, que hoje é a precitada MP 2.183-56/2001 (DOU de 27.08.2001, ainda não convertida em lei), aquela que “reflita o preço atual

---

<sup>56</sup> PIVA, R.C. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 114.

<sup>57</sup> MELLO, C.A.B. *Op cit.*, p. 727.

de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I – localização do imóvel; II – aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV – área ocupada e ancianidade das posses; V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.<sup>58</sup>

MELLO informa, ainda, que:

O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis. O fundamento jurídico teórico consiste na tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema. Corresponde à idéia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território. O fundamento normativo constitucional encontra-se nos arts. 5º, XXIV, 182, § 4º, III e 184 e parágrafos do Texto Magno brasileiro. O fundamento infraconstitucional reside nas diferentes leis e decretos-leis que disciplinam a matéria.<sup>59</sup>

Nos termos do inc. II do art. 22 da CF/88, compete privativamente à União legislar sobre desapropriação. Isso quer dizer que somente o Congresso Nacional pode editar leis sobre desapropriação. São, porém, competentes, para declararem a utilidade pública ou o interesse social de um bem, para fins de desapropriação, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios. MELLO informa que:

Podem promover a desapropriação, isto é, efetivar a desapropriação, ou seja, praticar os atos concretos para efetuar-la (depois de existente uma declaração de utilidade pública expedida pelos que têm poder para submeter um bem à força expropriatória (as pessoas jurídicas de direito público acima especificadas), além da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, as autarquias, os estabelecimentos de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas do Poder Público e os concessionários de serviço, quando autorizados por lei ou contrato. É o que dispõe o art. 3º de Decreto-Lei nº 3.365.<sup>60</sup>

Vê-se, pois, que existem dois procedimentos distintos e sucessivos no ato desapropriatório. O primeiro é a edição do Decreto declarando o bem de utilidade pública, cuja competência é exclusivamente das pessoas jurídicas

---

<sup>58</sup> MELLO, C.A.B. *Ibidem.*, p. 725.

<sup>59</sup> MELLO, C.A.B. *Ibidem.*, p. 727.

<sup>60</sup> MELLO, C.A.B. *Ibidem.*, p. 732.

de direito público, e nestas exercida, tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Legislativo. Esta é a fase declaratória. O segundo procedimento é a prática dos atos de desapropriação. É a chamada fase executória, que pode ser extrajudicial (administrativa) ou judicial.

Devem constar, na declaração de utilidade pública, os seguintes itens:

- a. manifestação pública da vontade do Poder Público de submeter o bem à força expropriatória;
- b. fundamento legal em que se embasa o poder expropriante;
- c. destinação específica a ser dada ao bem, e
- d. identificação do bem a ser expropriado.

Se a declaração não contiver qualquer desses quesitos, será nula, e a desapropriação não poderá prosperar.

O bem que é desapropriado o é com uma destinação específica, isto é, o bem fica vinculado aos fins enunciados no ato declaratório. Assim, por exemplo, se uma terra é desapropriada, para constituir um parque nacional, após a desapropriação, não poderá ser utilizada para um projeto estatal de agricultura.

O bem desapropriado deverá estar bem identificado, caracterizado no ato declaratório. Se é uma terra, seus limites devem ser precisamente estabelecidos, assim como corretamente identificados os proprietários da mesma.

O ato declaratório não pode conter imprecisões, sob pena de ser nulo.

O processo expropriatório pode ser administrativo, se conduzido pela Administração Pública, ou judicial, se conduzido pelo Poder Judiciário. Será judicial se o proprietário do bem não concordar com a desapropriação, com a forma da desapropriação ou com o preço de avaliação. Nesse caso, o juiz decidirá a lide, mas a desapropriação, de qualquer forma, consumar-se-á.

Após a declaração de utilidade pública do bem expropriado, e se houver urgência no Poder expropriante imitar-se na posse do mesmo, poderá

haver a imissão provisória de posse. MELLO diz que este instituto “é a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei”.<sup>61</sup>

Fase importante do processo desapropriatório é a da avaliação do bem para fins da justa indenização prevista na Constituição. MELLO ensina que “indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento”.<sup>62</sup>

A avaliação deve incluir juros moratórios, juros compensatórios, correção monetária, honorários advocatícios (se o caso) e outras despesas decorrentes do ato.

A desapropriação consuma-se com o pagamento da indenização, e a propriedade do bem expropriado passa para o poder expropriante.

## 7.7 ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Razão e finalidade de sua criação. Formas de criação, modificação e extinção. Categorias de Unidades de Conservação

A história das unidades de conservação tem seu início com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, em 1º de março de 1872. Sua criação teve dois motivos: o de preservação das belezas cênicas e a possibilidade dessas belezas serem apreciadas pelas futuras gerações americanas. Vê-se, portanto, que o motivo foi mais de preservação estética do que de preservação ambiental, no moderno sentido do vocábulo, isto é, preservação dos recursos naturais, dos ecossistemas, da biodiversidade, para a obtenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

A respeito da conservação da natureza, MILANO escreveu que:

---

<sup>61</sup> MELLO, C.A.B. *Ibidem.*, p. 738.

<sup>62</sup> MELLO, C.A.B. *Ibidem.*, p. 740.

Nascida, originalmente, com o propósito de proteção da natureza em sentido amplo, ao mesmo tempo naturalista, poético e ideológico, a conservação da natureza, tendo esta como um ente próprio, digno de respeito e consideração, avançou no campo técnico e científico e conta atualmente com objetivos tão variados quanto a preservação da diversidade biológica da Terra, a manutenção de serviços ecológicos essenciais, a proteção de monumentos naturais de belezas cênicas, a promoção da pesquisa científica, da educação ambiental, da recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico, do desenvolvimento regional ordenado e racional. Assim, ainda que com freqüência implique militância, bem como trilhe os caminhos da legislação e da política, é essencialmente uma atuação de base técnica e científica.<sup>63</sup>

Em razão da rapidíssima degradação ambiental do planeta Terra, comprovada pela análise de diversos indicadores como, por exemplo, o aquecimento global, o buraco na camada de ozônio, a diminuição da calota polar, o aumento da poluição dos oceanos, o desmatamento em todos os continentes, a chuva ácida, dentre outros, vários cientistas, políticos, líderes em geral, e os povos tomaram consciência de que existe um perigo real à vida planetária. Esse perigo precisa ser, vigorosa, corajosa e diuturnamente enfrentado, em todos os momentos e em todos os lugares. Muitas são as frentes de trabalho, e todas as pessoas têm que estar envolvidas nessa batalha mortal.

Uma das formas de minorar este problema é a criação de unidades de conservação. Em absoluto, resolve a questão, mas é um pequeno passo que, não obstante, deve ser dado. Quanto mais áreas protegidas tivermos, menor ficará o problema ambiental na Terra.

PÁDUA escreveu que:

As unidades de conservação têm aumentado extraordinariamente em número e extensão, nas últimas décadas. Das 11 reconhecidas pela IUCN em 1970, somando 3 milhões de hectares, o país possuía, no ano 1998, 184 no nível federal, somando 39 milhões de hectares, ou seja, 4,6% do território nacional e 451 UCs estaduais, que somam 30,5 milhões de

---

<sup>63</sup> MILANO, M. S. Unidade de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. *In*: HERMAN, B. A. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 4.

hectares e mais 350 RPPN (Reserva Particular do Patrimônio Natural), ou seja, pouco mais de 8% da nossa extensão territorial no total. Mas os atos de criação continuam proliferando nos vários níveis de governo e no setor privado, especialmente com o reconhecimento de novas Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Florestas Nacionais e Estaduais, Reservas Extrativistas, e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), e, também, com novas unidades de conservação de uso indireto, entre elas Parques Nacionais e Estaduais. Assim, é evidente que o sistema assistiu a uma explosão de criação de unidades de conservação, especialmente na última década.<sup>64</sup>

Apesar da proteção ambiental ter sido objeto de normas anteriores como, por exemplo, o Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793), a Lei de Proteção à Fauna (nº 5197/67) e a Lei nº 6.902/81 (que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências), somente, com a Lei nº 9.985, de 18.07.2000, que regulamentou os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da CF/88, foi criado, no País, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

A CF/88 impôs, como mandamento constitucional, procedimentos ambientais voltados para a preservação da fauna, flora, processos ecológicos, biodiversidade, ecossistemas, enfim, todos os mecanismos naturais responsáveis pelo equilíbrio natural existente no planeta Terra.

O *caput* do art. 225 da CF/88 é o cerne de uma nova e arrojada postura ideológica com relação às questões ambientais, trazendo ao mundo jurídico teses profundamente inovadoras.

Diz o artigo: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A primeira extraordinária novidade foi erigir o meio ambiente, algo até então sem valoração jurídica, à condição de bem, isto é, valor que integra o patrimônio das pessoas, do País, da humanidade, porquanto bem de uso comum do

---

<sup>64</sup> PÁDUA, M. T. J. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo *In*: MILANO, M. S. (Org.). **Unidades de conservação**: atualidades de tendências. São José dos Pinhais: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p. 3.

povo. O meio ambiente, porém, não respeita fronteiras, porque é parte indissolúvel do próprio planeta em que vivemos, de modo que não é um bem de uma pessoa, de uma sociedade, de um País, mas da humanidade, que dele depende, para viver, e é parte dele.

A segunda inovação foi reconhecer o meio ambiente como um bem essencial à sadia qualidade de vida. Em outras palavras, da qualidade do meio ambiente depende a saúde de todos os organismos vivos, não importando a que reino ou espécie pertençam. A vida é produto do meio ambiente, que a gerou e sustenta desde sempre.

A terceira novidade é que a CF/88 impôs o dever de defender e preservar o meio ambiente a toda a coletividade, não só ao segmento que a governa, denominado poder público. Todos as pessoas são responsáveis pelo meio ambiente e, conseqüentemente, pela sadia qualidade de vida.

Finalmente, a última grande inovação da Constituição foi ser uma Carta Política de eficácia intergeracional, isto é, seus efeitos projetam-se no futuro, criando um direito para as gerações vindouras.

Como dito acima, a Lei nº 9.985/2000 criou o Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Este sistema é gerido por um sistema denominado Sistema Nacional do Meio Ambiente. Nas palavras de SILVA, “o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público, responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sob a direção superior do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)”.<sup>65</sup>

O SISNAMA tem competência de assessoramento do Presidente da República.

O CONAMA é órgão consultivo e deliberativo, cuja função é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes para políticas governamentais ambientais e deliberar sobre normas e padrões que objetivam

---

<sup>65</sup> SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 206.

atingir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O órgão central do SISNAMA é o Ministério do Meio ambiente, e o órgão executor é o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA.

Além desses, integram o SISNAMA órgãos setoriais e fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam ligadas à preservação ambiental. Órgãos seccionais, responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades que tenham conseqüências sobre o meio ambiente. Finalmente, integram o SISNAMA órgãos ou entidades municipais que executam programas e projetos, e fiscalizam no âmbito do município.

O SNUC é gerido pelo SISNAMA e é dele dependente. Assim o é porque o SISNAMA, previsto art. 3º do Decreto nº 99.274, de 06.06.90, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, é constituído, dentre outros, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (inc. II), órgão consultivo e deliberativo; pela Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, hoje substituída pelo Ministério do Meio Ambiente, órgão central (inc. III), e pelo IBAMA, órgão executor (inc. IV). Por sua vez, o art. 6º da Lei nº 9.985/2000 determinou que o SNUC fosse gerido pelos órgãos acima especificados (incisos I, II e III).

Concluindo, se compõem o SISNAMA os órgãos que gerem o SNUC, este Sistema depende, para funcionar e atingir os objetivos propostos, do SISNAMA.

Um sistema de unidades de conservação consiste em um conjunto composto por diferentes categorias de unidades de conservação (as categorias são definidas em função de sua forma de manejo), geridas de forma integrada e tendo objetivos complementares, voltados para a preservação do meio ambiente.

É óbvio que a adoção de uma política nacional de proteção ambiental, que necessariamente estabeleceria restrições ao uso da propriedade privada, ou imporia desapropriações, ou, ainda, criaria responsabilidades ambientais para empresários dos mais diversos ramos da produção, do comércio e dos



serviços, geraria debates acalorados, antagonismos, pressões de todo o tipo, posições corporativistas, defesas apaixonadas de interesses contrariados e todo o tipo de argumento que a mente humana, frente a causas que lhe são aparentemente contrárias, poderia imaginar.

Não foi por acaso que o SNUC teve sua origem em 1986, quando o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF encomendou à Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, uma análise respeitante às categorias de unidades de conservação existentes no Brasil. Em 22 de maio de 1992, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do SNUC. Sua tramitação foi plena de dificuldades, tendo sido o projeto transformado na Lei nº 9.985, aprovada no dia 21 de junho de 2000, com quatro emendas de redação. Foi publicada no Diário Oficial da União no dia 18 de julho de 2000. Foram, portanto, quinze anos de gestação.

Mas, a edição do SNUC não pacificou as correntes que, por tanto tempo, digladiaram-se. O embate entre ambientalistas, políticos e empresários será eterno, pois, enquanto os primeiros preocupam-se com o meio ambiente, com a qualidade da vida no planeta, com a saúde das presentes e futuras gerações, os segundos procuram agradar uns e outros, desde que lhes dêem votos, e os terceiros visam ao lucro imediato e maximizado. Existem exceções, é claro, e a consciência ambientalista cresce e se sedimenta junto à população, mas ainda é um fraco fator de contenção de práticas de degradação ambiental. As fronteiras agrícolas estão crescendo sobre os escombros de ecossistemas destruídos; as culturas transgênicas estão se espalhando, sobre a existência de microorganismos geneticamente modificados e solos adulterados; indústrias altamente poluidoras ainda lançam, por suas chaminés e esgotos, produtos de alta toxicidade; madeireiros inescrupulosos abatem florestas inteiras, extinguindo, para sempre, formas de vida que a natureza levou milhões de anos, para formar, e essenciais à sadia qualidade da vida no planeta. Há a sensação de que a Terra está doente. A consciência ambiental, através de suas formas de exteriorização, é uma espécie de UTI virtual para o planeta doente. A legislação ambiental é um remédio eficaz, desde que ministrado na dose, na forma, no tempo e no doente correto. Ela sozinha nada

resolve, mas é um instrumento fundamental para o combate eficiente à degradação ambiental.

O SNUC prevê, no art. 7º, dois grupos de unidades de conservação, cada um deles com características específicas:<sup>66</sup>

I – Unidades de Proteção Integral;

II – Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral são aquelas nas quais só é permitido o uso indireto dos recursos naturais. Entende-se por uso indireto aquele que não destrói, degrada, prejudica, interfere e desfalca o ambiente natural ou, de alguma forma, incomoda a fauna. Usos indiretos são a educação ambiental, a pesquisa científica, a observação e atividades fotográficas, a recreação em contato com a natureza, o turismo ecológico e os esportes naturais. Todas as atividades humanas, no interior das unidades de conservação que as admitem, devem estar condicionadas ao plano de manejo da unidade, à capacidade de carga do meio ambiente local, às condições locais, mesmo que temporárias, e a fatores diversos que, de alguma forma, possam influir na qualidade da preservação ambiental para a qual a UC foi criada.

O § 1º do art. 7º da Lei nº 9.985/2000 dispõe que “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”.<sup>67</sup>

As Unidades de Uso sustentável são aquelas que permitem o uso, pelo ser humano, de parcela de seus recursos naturais, desde que de forma não predatória. Isto é, a sustentabilidade implica em uma forma de uso pela qual a própria natureza reponha naturalmente o que lhe foi extraído. Em outras palavras, a utilização dos recursos naturais tem que ser de forma e no volume exato, de modo que o bem natural seja naturalmente recomposto.

---

<sup>66</sup> MEDAUAR, O. (Coord.). **Coletânea de legislação de direito ambiental – Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 648.

<sup>67</sup> MEDAUAR, O. *Id.*

Para WIEDMANN, sustentabilidade “não significa ausência de exploração econômica, mas a utilização racional dos recursos”.<sup>68</sup>

O § 2º do art. 7º do SNUC estabelece que “o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.<sup>69</sup>

Sobre a Lei do SNUC, Câmara manifesta-se da seguinte forma:

A Lei nº 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, mais conhecida pela sigla SNUC, apesar de algumas impropriedades conceituais graves nela inseridas, dentre as quais o número desnecessariamente grande de categorias com objetivos de conservação muito semelhantes, foi sem dúvida um progresso no sentido de racionalizar-se a diversidade de atos legais relativos ao estabelecimento de áreas naturais protegidas. Essa lei veio consolidar o conceito, antes apenas implícito, de existirem dois grupos distintos de unidades de conservação: as de *proteção integral* e as de *uso sustentável*. Com esta distinção, consagraram-se, em conseqüência, duas maneiras diferentes de interpretar a proteção da natureza: pelo reconhecimento do valor intrínseco da biodiversidade e pela sua serventia para o homem. Claro está que, em certa medida, ambas as interpretações se aplicam em algum grau aos dois grupos, embora cada um deles mantenha predominância clara quanto aos seus objetivos específicos.

Tal dualidade de entendimento também se reflete na Convenção sobre a Diversidade Biológica, ato internacional ratificado pelo Brasil em 1994 e, assim, passando a ter força de lei no território nacional. Embora ressaltando em seu Preâmbulo o valor intrínseco da biodiversidade, essa convenção estabelece com seus três objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Vale dizer, cria uma equiparação dos propósitos de conservação e de uso, como se o segundo não fosse absolutamente dependente do primeiro. É importante ainda ressaltar que a Convenção não faz distinção entre conservação e preservação, palavras com conceitos distintos já consolidados no Brasil e reconhecidos pela Lei nº 9.985/2000, fato esse que poderá gerar no futuro confusão e implicações jurídicas lesivas à preservação.

Na verdade, o País nunca teve uma política clara de unidades de conservação. Exceto quanto à tentativa de implantação de um Plano de Unidades de Conservação, apresentado pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF em duas etapas, respectivamente em

---

<sup>68</sup> WIEDMANN, S. M. P. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. In: HERMAN, B. A. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 408.

<sup>69</sup> MEDAUAR, O. *Op. cit.*, p. 648.

1979 e 1982, e elaborado com embasamento nas precárias informações científicas então disponíveis sobre os biomas brasileiros e sua situação nos tempos pretéritos, em especial, o bioma amazônico, a criação de unidades de conservação tem-se pautado em critérios fortuitos, aproveitando-se as oportunidades favoráveis surgidas. Há que se admitir, porém, ter o Ministério do Meio Ambiente, nos últimos anos, tentado basear-se em critérios mais racionais, encetando o levantamento de áreas prioritárias para a conservação, mediante a realização de amplas reuniões de trabalho relativa a cada um dos biomas nacionais. Ainda que sejam justificáveis as críticas levantadas sobre a metodologia adotada para a realização desses encontros técnico-científicos, em especial a sua superficialidade no trato das prioridades de conservação, é justo reconhecer-se que eles significam um considerável avanço sobre a maneira empírica com que antes vinham sendo selecionadas as áreas a preservar. Também significativa tem sido a participação dos proprietários privados, com a criação espontânea das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, em diversas regiões do País; embora na sua maior parcela essas áreas protegidas sejam de dimensões reduzidas e pouco compatíveis, a longo prazo, com a viabilidade genética de muitas espécies das populações nelas protegidas, tais iniciativas evidenciam uma crescente conscientização do público quanto à importância da conservação.<sup>70</sup>

O art. 22 da Lei nº 9.985/2000 determina que “as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público”.<sup>71</sup> Este ato a que se refere a Lei é, na realidade, um conjunto de atos. São atos administrativos que, quando necessários, baseiam-se em decisões e atos judiciais (emanados do Poder Judiciário, como sentenças e mandados judiciais, por exemplo).

As Unidades de Conservação são, via de regra, precedidas de processos desapropriatórios, pelos quais a propriedade da área é transferida para o Estado.

Uma das exceções é quanto às Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, em razão de que, não obstante serem unidades de conservação de proteção integral, como estudaremos mais adiante, permanecem sob o domínio privado, isto é, têm proprietário. Nesse caso, não há o que desapropriar. Atente-se, porém, para o fato de que, não obstante ser área privada, a área é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, encontrando-se nela

---

<sup>70</sup> CÂMARA, I. de G. Política de Unidades de Conservação – uma visão pessoal. *In*: MILANO, M. S. (Org.). **Unidades de conservação**: atualidades de tendências. São José dos Pinhais: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p. 167.

todos os atributos que caracterizam as demais Unidades de Conservação desta espécie.

O inc. III do § 1º do art. 225 da CF/88 dispõe que devem ser definidas “em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.<sup>72</sup> (grifo nosso)

O que a Constituição Federal quis dizer, com relação à alteração e supressão das UC, é que, independentemente do instrumento legal que criou a UC, a mesma somente pode ser alterada ou suprimida através de lei. Isso quer dizer que, se uma UC foi criada através de decreto, sua extinção dar-se-á por lei, e não por decreto. Dessa forma, para a alteração ou supressão de UC, não tem valor o princípio legal do paralelismo, quer dizer, a alteração ou a supressão de uma Unidade de Conservação instituída por um determinado instrumento legal só podem ser feitas por lei de mesmo nível hierárquico ou de nível hierárquico superior.

Conclui-se, portanto, aplicando-se a exegese literal do texto constitucional, que um decreto jamais pode alterar ou extinguir uma unidade de conservação. Esta conclusão é de fundamental importância para o escopo deste trabalho.

## 7.8 RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN – Categoria de Unidade de Conservação

Dentre as várias Categorias de Unidades de Conservação previstas no SNUC, existe uma particularmente interessante: a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

A RPPN está prevista no inc. VII do art. 14 da Lei nº 9.985/2000, como Categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

---

<sup>71</sup> MEDAUAR, O. *Op. Cit.*, p. 652.

<sup>72</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: SENADO FEDERAL, 2000, p. 125.

O art. 21 dispõe sobre esta categoria de UC, *verbis*:

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

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

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

I – a pesquisa científica;

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

III – (*vetado.*)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário da Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da Unidade.<sup>73</sup>

Na realidade as reservas particulares já existiam, como Categoria de Unidade de Conservação, anteriormente à CF/88. Essa figura jurídica patrimonial foi criada inicialmente pelo Decreto nº 98.914/90, que regulamentou o art. 6º da Lei nº 4.771, de 15.09.65, conhecida como Código Florestal.

WIEDMANN chama a atenção para o fato de que “o conceito de propriedade particular destinada à conservação ambiental já existia, expressamente, desde o antigo Código Florestal de 1934”.<sup>74</sup>

A Constituição brasileira de 1988, no *caput* do artigo 225, estabelece que o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, é do Poder Público e da coletividade. Esse artigo, dentre tantas inovações, trouxe mais esta: atribuir à coletividade, isto é, ao cidadão, o dever de, em igualdade com o Estado, zelar pelo meio ambiente. Este dever não se limita à qualidade de vida do cidadão e de seus contemporâneos, mas estende-se aos cuidados com a qualidade de vida das

---

<sup>73</sup> MEDAUAR, O. *Op. cit.*, p. 652.

<sup>74</sup> WIEDMANN, S. M. P. *Op. cit.*, p. 403.

gerações futuras. É o que se chama de direito intergeracional. A esse respeito, ensina WIEDMANN:

Essa dimensão temporal está articulada com a *teoria da equidade intergeracional*. Cada membro de uma geração de seres humanos, como espécie, herda um patrimônio natural e cultural. Ambas as gerações tornam-se beneficiárias e guardiãs, com o dever de transmitir essa herança às futuras gerações, em condições adequadas. Como ponto central dessa teoria, o direito que cada geração tem de usufruir e desenvolver esse legado natural e cultural está inseparavelmente ligado à obrigação de usá-lo de tal maneira, que ele não seja transferido às futuras descendências em condições piores do que aquelas em que foram recebidas. Isso requer conservação, sendo adequado revelar a qualidade e a diversidade dessa herança. A conservação da diversidade cultural é tão importante quanto a ambiental para assegurar opções para as futuras gerações. Especificamente, o *princípio da equidade intergeracional* requer a conservação do sistema natural constituído pela diversidade e qualidade dos recursos biológicos e, dentre desses, os renováveis como as florestas, a água e o solo, tanto quanto a preservação da cultura da sociedade. Esse princípio requer que nós evitemos ações nocivas de consequências irreversíveis para nossos herdeiros, tanto na dimensão natural quanto na cultural.<sup>75</sup>

Assim, sendo dever jurídico e, sobretudo, de consciência do cidadão proteger o meio ambiente, e este dever, felizmente, transforma-se em vontade legítima de muitos proprietários em engajar-se nessa luta preservacionista, natural seria que a ordem legal, que é dinâmica e acompanha a evolução da cultura e da ciência humana, assimilasse esse anseio e o transformasse em instituto legal. Aí a razão maior, mais profunda, essencialmente moral, da RPPN.

WIEDMANN, revelando extraordinária sensibilidade poética, escreveu que “na lógica decorrente do conhecimento e do amor, ninguém conhece melhor a terra do que seu próprio dono, que identifica as suas fragilidades e as ameaças que a cercam. Há algo de mágico que induz seus tutores a proteger essas áreas naturais. Deus é mais fácil de ser encontrado ali do que em um templo erigido pelo homem para adorá-lo”.<sup>76</sup>

É interessante notar que, não obstante a RPPN esteja relacionada na Lei nº 9.985/2000 como unidade de Uso Sustentável (inc. VII do art.

---

<sup>75</sup> WIEDMANN, S.M.P. *Op. cit.* p. 409.

14), ela é, na realidade, uma unidade de proteção integral. A razão disso está em que, quando a lei foi aprovada no Congresso Nacional, permitia o extrativismo. O § 3º do art. 21 foi vetado, de modo que com isso não há mais nenhuma forma de exploração direta dos recursos naturais da RPPN.

Por que, porém, a preocupação do autor de uma monografia de final de curso de ecoturismo com as Reservas Particulares do Patrimônio Natural?

A razão é simples:

O art. 4º da Lei nº 9.985/2000 – SNUC estabelece, dentre outros objetivos, para as UC, os seguintes: “proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica (inc. VI); favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (inc. XII)”. O turismo é, portanto, um dos objetivos das unidades de conservação. O inc. II do § 2º do art. 21 do SNUC dispõe que só será permitida na RPPN, na forma do decreto regulamentador, “a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais”.

O turismo e, naturalmente, o ecoturismo, é um dos objetivos da RPPN, juntamente com a pesquisa científica e, logicamente, a preservação ambiental.

Dessa forma, estudando a RPPN contribuiremos para o desenvolvimento e o aprimoramento das atividades ecoturísticas no Brasil.

As RPPN constituem, hoje, importantes atrativos para o ecoturismo, porquanto muitos proprietários criaram-nas com o duplo objetivo de proteger a natureza e explorar o turismo, o que são, em si, objetivos salutareos, pois dão oportunidade ao público em geral de conhecer belezas cênicas importantes. Além do mais, o turismo angaria recursos com os quais o proprietário sustenta, aprimora e pereniza a proteção ambiental e gera empregos. Assim, as duas funções da RPPN saem ganhando: a preservação, porque obtém recursos financeiros com o turismo, e este, porque subsiste em razão da natureza preservada.

Interessante notar que a consciência de preservar a natureza é produto da percepção historicamente recente de que a vida depende da saúde do

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 416.



planeta, pois é o planeta e sua natureza que geraram e sustentam a vida. Essa percepção deu início aos movimentos ambientalistas em todos os países, cujo objetivo é manter o planeta ecologicamente equilibrado, preservado, para as presentes e futuras gerações.

Essa nova consciência fez nascer novos hábitos, como, por exemplo, o de fazer com que as pessoas deixassem as cidades à procura de ambientes naturais. Assim, surgiram os esportes radicais, o turismo rural, o ecoturismo e diversas outras formas de convívio com a natureza.

Cada dia que passa, multidões procuram o campo, a floresta, a montanha, as trilhas, os parques nacionais e as RPPN para vivenciar a natureza, seja através de esportes naturais ou radicais, de práticas esotéricas, de *hobbies* ou de simples passeios.

Esse fenômeno, que é mundial, induziu muitos proprietários de áreas naturais, fazendeiros principalmente, a valorar suas propriedades em função dos atrativos turísticos que possuíam, tais como rios caudalosos, cachoeiras, montanhas, vales bucólicos, formações geológicas exóticas, cavernas, belezas cênicas relevantes, etc... Daí o desejo de muitos proprietários de preservar essa natureza e, conseqüentemente, explorá-la turisticamente.

A Unidade de Conservação da categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – prevista no SNUC, possibilitou a esses proprietários transformar suas áreas em Unidades de Conservação e, ato contínuo, prepará-las para o turismo. Com isso obtiveram algumas vantagens fiscais, como a isenção do ITR sobre a área transformada em RPPN e alguns incentivos voltados para o desenvolvimento do turismo.

A primeira RPPN do Brasil foi a reserva Vaga Fogo, localizada em Pirenópolis (GO), hoje uma importante atração turística de um dos Municípios mais famosos e freqüentados no Brasil. Ela foi visitada, inclusive, pelo Príncipe Filipe da Inglaterra.

Muitas outras RPPN foram constituídas no Brasil e neste mês de maio de 2003, segundo o IBAMA, totalizam 367 unidades federais.<sup>77</sup>

Normalmente os proprietários obtêm renda a partir da cobrança de entrada, exploração de bares, restaurantes, hotéis, *campings*, lojas de conveniência, aluguel de equipamentos, cavalos, fornecimento de guias, pequenos museus, e muitas outras atividades voltadas para o turismo e o ecoturismo. Certamente, as RPPN são, nos dias atuais, um bom negócio no qual cada vez mais empresários estão investindo.

Note-se que as RPPN comportam tanto atividades de turismo como de ecoturismo, além de atividades científicas, esportivas e culturais, o que permite um grande número de atividades.

A RPPN é, portanto, uma categoria de Unidade de Conservação que, além de sua função de conservar a biodiversidade, incrementa o ecoturismo, oferece serviços, incentiva a cultura, atende à população em suas necessidades de lazer e esporte e cria empregos.

A RPPN é, por essas razões, uma Unidade de Conservação que é, ao mesmo tempo, um atrativo turístico e uma unidade de negócios, capaz de gerar emprego, renda, pagar impostos e gerar bons lucros.

Sendo assim, a RPPN tem uma utilidade pública inerente à sua especial característica multifacetada.

Por isso mesmo, a extinção de uma RPPN, mesmo que parcial, tem implicações ambientais, turísticas/ecoturísticas, esportivas, culturais, sociais, financeiras, fiscais, negociais, muitas vezes, com repercussão internacional.

Em razão disso, a importância do presente trabalho.

---

<sup>77</sup> IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis. Unidades de Conservação. RPPN no Brasil. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br>> Acesso em: 08 mai.2003.

## 7.9 RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL – Constituição

Antecedendo à constituição formal da RPPN, devem estar presentes alguns elementos de natureza psíquica que induzam o proprietário à prática dos atos necessários à instituição do gravame perpétuo sobre a terra, para transformá-la em UC. WIEDMANN diz que “todo esse procedimento se baseia exclusivamente na *vontade* do proprietário, no seu *animus* de efetivamente gravar com perpetuidade a área protegida. Sem essa intenção manifesta, nada se concretiza”.<sup>78</sup>

De fato, a transformação de uma propriedade em RPPN é um ato definitivo, irrevogável e irretroatável, de modo que deve ser precedido de uma certeza absoluta, firmada em uma maturação da idéia que não deixe dúvida e possibilidade de arrependimento.

Essa vontade tem que ser genuína, uma verdadeira vocação para a pessoa tornar-se um agente ativo da proteção da natureza. O proprietário tem que ser um idealista, um entusiasta, um missionário para as causas do meio ambiente. Sem essa força interior própria dos vocacionados, o passo definitivo não deve ser dado.

A RPPN não pode ser um meio de fuga à tributação, mesmo porque não se presta para tal. Como a UC, com o veto do § 3º do art. 21 da Lei nº 9.985/2000, adquiriu a natureza jurídica de UC de proteção integral, não há como explorar a propriedade senão para os fins previstos na Lei: pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Segundo WIEDMANN, “para que uma área mantenha suas características de banco genético, não se desmata, não se maneja e não se pratica o extrativismo”.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 406.

Não sendo instrumento hábil para fins de elisão fiscal, existem, no entanto, alguns incentivos fiscais destinados a motivar os proprietários a constituírem RPPN. A Lei nº 9.393/96 exclui da tributação do ITR as áreas rurais transformadas em UC. WIEDMANN considera “a isenção do Imposto Territorial Rural o maior incentivo da lei à criação das RPPN”.<sup>80</sup>

Examinadas as condições subjetivas para se instituir a RPPN, passemos às exigências formais legais.

Inicialmente, a terra a ser transformada em RPPN deverá ser uma propriedade privada, cujo título de domínio deverá estar devidamente registrado no Registro de Imóveis, isento de quaisquer ônus legais ou reais.

WIEDMANN explica que “com essa exigência, ficam excluídas posses e, também, os aforamentos de imóveis da União, posto que as primeiras não são tituladas, e os segundos não são propriedades plenas e, sendo temporários, não ensejam a averbação *ad perpetuum*”.<sup>81</sup>

A RPPN pode ser, também, estadual, na forma estabelecida pela legislação da Unidade da Federação que a tenha editado.

Apenas para lembrar, como dissemos anteriormente, por ser propriedade privada e assim permanecer após sua criação, a RPPN não pode ser desapropriada.

7.10 INTERESSE PÚBLICO NA CRIAÇÃO E NA PERENIZAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO VERSUS INTERESSE PÚBLICO NA DESAPROPRIAÇÃO – O BEM COMUM – Formas procedimentais para alteração ou supressão de unidades de conservação.

No Capítulo I deste trabalho, estudamos os fundamentos do Estado brasileiro, a soberania e a promoção do bem comum.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 415.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 419.

Na oportunidade, citamos DALLARI, ao vincular a existência do Estado à realização do bem comum, e dissemos ser este o ponto fulcral da tese contida nesta monografia.

Efetivamente, tanto a desapropriação, para a criação de unidades de conservação ambiental, quanto à desapropriação, para quaisquer outros fins, têm, por motivação, o interesse público, que é o elemento subjetivo coletivo que orienta a realização do bem comum.

Assim sendo, tem que haver o interesse público como elemento motivador do ato administrativo e o bem comum como objeto.

A RPPN, mesmo sendo produto da vontade unilateral do proprietário, que tem, certamente, suas motivações subjetivas particulares, não deixa de atender também o interesse público. Nesse sentido, são claros os termos do § 1º do art. 21 da Lei nº 9.985/2000, ao dispor: “O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência do interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis”.<sup>82</sup> (grifo nosso)

A diferença nos motivos de criação das UC de proteção integral da RPPN, é que, nas primeiras, existe o interesse público, que provém dos direitos difusos da sociedade. Isto é, o interesse público é da coletividade, de todos, e se fundamenta no princípio constitucional do art. 225 da CF/88 de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Sendo, portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito difuso, o interesse público na constituição de Unidades de Conservação é decorrência lógica desse direito.

Na formação da RPPN, esse direito difuso também está presente, mas, além dele, existe o direito subjetivo, individual, personalizado, do proprietário, de constituir a UC.

Se há interesse público na criação de uma Unidade de Conservação, também há na sua preservação. O interesse público, como o direito difuso que lhe é subjacente, não se esgota com a criação da UC. Bem ao contrário,

---

<sup>82</sup> MEDAUAR, O. *Op.cit.*, p. 652.

permanece durante toda a existência da UC. Somente, eventualmente, pode ser suplantado por outro interesse público de maior valoração e intensidade, que fundamente a extinção da UC ou parte dela. Em outras palavras, a desafetação de uma UC, para dar-lhe outra finalidade, é decorrência direta de valoração dos interesses públicos envolvidos. Prevalecerá aquele que tiver maior valoração e intensidade em relação ao bem comum.

A RPPN, apesar de não necessitar de ato desapropriatório precedido de declaração de utilidade pública ou interesse social, tem, na sua gênese, o interesse público, que permanece por toda a sua existência.

Assim, há um aparente choque de motivos, quando uma Unidade de Conservação instalada, da espécie RPPN (que é área de propriedade privada), é objeto de um ato desapropriatório por parte do Poder Público Federal, estadual ou municipal, porque, como vimos anteriormente, o ato desapropriatório tem que estar fundamentado no interesse público, e seu objeto maior será o bem comum. Para tanto, a Lei exige a edição do decreto declarando a área (que é uma UC) de utilidade pública ou de interesse social. Todavia, a área já é de utilidade pública, por ter sido constituída sob o pálio do interesse público e por ser objeto de realização do bem comum. Como, então, declarar de utilidade pública uma área que já é de utilidade pública?

Ademais, que interesse público prevalece no caso: aquele que presidiu à formação da RPPN e subsiste durante toda sua existência, ou aquele que orienta o novo destino que será dado à área ou a parte dela?

Passemos, portanto, à análise do problema e busquemos a solução jurídica adequada.

Começemos pela hipótese de ser a área uma RPPN federal.

A RPPN foi reconhecida por ato da Administração Pública Federal, representada pelo IBAMA, através de portaria, após constatar a existência de interesse público na forma do § 1º do art. 21 da Lei nº 9.985/2000.

Imaginemos que a própria Administração Pública Federal deseje dar à área (ou parte dela) destinação diversa (construir uma estrada, por exemplo).

No caso, haverá dois tipos de **interesse público** presentes e contrários.

O primeiro, que fundamenta a existência da RPPN.

O segundo, que motiva o ato desapropriatório, cuja finalidade é, também, a realização do bem comum.

A decisão de qual dos dois interesses públicos melhor atende à realização do bem comum, objetivo maior da existência do próprio Estado democrático de direito, é decisão de natureza política, a ser tomada pelos administradores públicos, legalmente investidos nos cargos e detentores de representatividade e legitimidade para decidir.

A decisão, contudo, deverá ser precedida de longa e ponderada análise dos motivos da alteração da afetação da área.

Essa análise deverá considerar a urgência, a necessidade, a utilidade, a abrangência, os impactos sociais, culturais e ambientais, os custos envolvidos e, sobretudo, os prejuízos que o povo terá com a nova destinação da área. Os danos causados ao meio ambiente, à biodiversidade, ao ecossistema serão sempre profundos e, muitas vezes, irreversíveis. A nova afetação é tão importante, ou urgente, que justifique tamanho prejuízo causado ao direito constitucional do povo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental à saúde e à vida no planeta?

Será que não existem alternativas possíveis?

Um desvio na rota da estrada, por exemplo; uma construção em outra área...

As conseqüências da desafetação de uma Unidade de Conservação, qualquer que seja, sempre serão funestas para o conjunto da população.

Imaginemos, contudo, que a desapropriação e a conseqüente desafetação da UC seja absolutamente necessária, imprescindível.

Como será feita.

Retomemos a teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio, tratada no Capítulo II deste trabalho.

Para BOBBIO<sup>83</sup>, quando, em um ordenamento jurídico, ocorre colidência de normas, sobretudo de uma norma superior-geral com uma norma inferior-especial, existem dois critérios para escolha da norma a ser aplicada. O critério hierárquico indica a aplicação da norma superior, e o critério da especialidade indica a aplicação da norma inferior. BOBBIO diz que o aplicador da norma deverá escolher entre um ou outro critério, segundo as necessidades sociais presentes.

Podemos dizer que o que BOBBIO entende por necessidade social é o interesse público que permite a realização do bem comum.

No Direito Ambiental das Unidades de Conservação, deverá sempre prevalecer o critério hierárquico, porquanto a interpretação normativa deverá ser restritiva e rígida. Nisso consiste a segurança das áreas ambientalmente protegidas contra interesses diversos e poderosos.

Dessa forma, o disposto na Constituição Federal prevalecerá sobre as leis complementares, que prevalecerá sobre as leis ordinárias, que, por sua vez, prevalecerá sobre os decretos. Na mesma linha de raciocínio, a norma federal prevalecerá sobre a norma estadual, que prevalecerá sobre a norma municipal.

O caminho jurídico foi claramente indicado no inc. III do § 1º do art. 225 da CF/88, já comentado anteriormente, no final do Capítulo 5 deste trabalho. Diz o inciso III: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, **sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**”. (grifo nosso)

Quando a Constituição Federal dispôs que somente lei poderá alterar ou suprimir uma UC, impôs o critério hierárquico, pelo qual um decreto se subsume a uma lei, e somente uma lei de mesmo nível hierárquico ou nível hierárquico superior poderá prevalecer sobre outra. No caso de duas leis de mesmo nível hierárquico, prevalecerá a mais nova, isto é, adotar-se-á o critério cronológico.

---

<sup>83</sup> BOBBIO, N. *Op. Cit.*, p. 109.



Se a Carta Magna previu a alteração ou a supressão da UC, tanto uma como outra podem ser realizadas, desde que na forma constitucional, isto é, somente através de lei. Como dito acima, o inciso III rompeu com um princípio denominado **paralelismo das leis**, pelo qual uma norma só pode ser alterada por norma de igual nível hierárquico ou nível hierárquico superior.

Complementando o mandamento constitucional, o § 7º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 dispõe que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.<sup>84</sup>

Entenda-se por lei específica a lei formal, formulada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo chefe do Poder Executivo, com a finalidade claramente definida no seu texto.

Assim, se a UC foi criada por um decreto municipal, somente uma lei municipal, estadual ou federal poderá alterar ou suprimir a UC.

Se a UC é estadual, só terá eficácia a lei estadual ou federal, e se a UC é federal, somente a lei federal poderá alterá-la ou suprimi-la.

A forma procedimental é, portanto, bastante simples. Em todos os casos, deverá ser feita via Poder Legislativo, através de lei formal.

O problema não é o procedimento, mas os motivos, como acima explanado.

Uma RPPN é uma Unidade de Conservação de proteção integral, não obstante na Lei nº 9.985/2000 estar classificada como UC de uso sustentável.

Por ser uma reserva particular e propriedade privada, e assim permanecer, o domínio não pertence ao Estado e, por essa razão, não haverá ato desapropriatório na sua formação. Há apenas uma portaria de reconhecimento da RPPN e a averbação do gravame *ad perpetum* no Registro de Imóveis.

Mas sendo a RPPN uma Unidade de Conservação, uma vez criada, submete-se à regência ampla do inc. III do § 1º do art. 225 da CF/88. Somente lei pode modificá-la ou extingui-la. Se a RPPN é federal, a lei tem que ser federal.

---

<sup>84</sup> MEDAUAR, O. *Op. Cit.*, p. 653.

## 8.0 CONCLUSÃO

Um decreto municipal ou estadual ou federal, declarando uma RPPN como de utilidade pública ou de interesse social para fins desapropriatórios é absolutamente ineficaz. Além do mais, a RPPN já é um bem de utilidade pública, pois traz em sua gênese o interesse público. É um bem que durante a sua existência, protegendo o meio ambiente e mantendo-o ecologicamente equilibrado, estará atendendo genuinamente o interesse público.

A supressão da RPPN, ou parte dela, ou alteração da afetação da área, somente pode ser feita através de lei formal, isto é, gerida através de processo legislativo.

Uma prefeitura que queira desapropriar uma RPPN federal para a construção de uma estrada, só poderá fazê-lo através de lei federal, gestada no Congresso Nacional e promulgada pelo Presidente da República.

Se a prefeitura não atentar para essa forma procedimental, e prejudicar de alguma forma a RPPN e seus ecossistemas, estará cometendo crime ambiental, sujeita, portanto, às imputações previstas na Lei nº 9.605, de 12.02.1998.

## 6.0 ANEXO

### ESTUDO DE CASO: desapropriação da RPPN Sobrado.

Em 14 de março de 2000, foi publicada no Diário Oficial portaria do IBAMA reconhecendo como RPPN uma área de 1.2275 hectares, situada na zona suburbana da cidade de Morrinhos, no Estado de Goiás. Este gravame foi averbado na respectiva matrícula do Cartório de Registro de Imóveis, na forma do que dispõe o Decreto nº 1.922, de 05.06.96.

A RPPN denominou-se Sobrado.

Os proprietários tinham a intenção, além da conservação do meio ambiente, de estabelecer um projeto turístico no local.

Interessante notar que a RPPN foi constituída em área que já era de preservação permanente – APP nos termos do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15.09.65 – Código Florestal e da Resolução/CONAMA nº 303, de 20.03.2002, por ser área necessária à preservação de recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade. A área situa-se às margens do Córrego do Açude e possui afloramento aquífero, mesmo em épocas de seca, conforme vistoria técnica feita pela Agência Ambiental do Estado de Goiás.

A cidade de Morrinhos, apesar de ter mais de 20.000 habitantes, não possui plano diretor de ordenamento territorial, conforme determinam o § 1º do art. 182 da CF/88 e o art. 161 da Lei Orgânica do Município, mas, não obstante isso, projetou um anel viário, com via urbana passando dentro da RPPN.

Não houve prévio licenciamento ambiental da obra, a ser dado pelo órgão estadual de meio ambiente, conforme determina o art. 10 da Lei nº 6.938/81, *verbis*:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de

órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (grifo nosso)

A Prefeitura tinha ciência de que a área que iria desapropriar tem a dupla qualidade - é APP e RPPN, porquanto fez juntar à ação expropriatória planta na qual está claramente assinalada a RPPN e, além do mais, a unidade de conservação está registrada no Primeiro Serviço Notarial e de Registro de Imóveis da Comarca de Morrinhos (GO), AV-04 da matrícula nº 5.549. Portanto, uma simples certidão do RI informa sobre a existência da RPPN.

Não obstante, o Prefeito editou o Decreto nº 218, de 06.05.2002, publicado em 20.06.2002, às fls. 30 do Diário Oficial do Estado, declarando a área como de utilidade pública para fins de desapropriação.

Ato contínuo ingressou com a ação expropriatória, obtendo *initio litis e inaudita altera pars* a imissão na posse, pelo que foi expedido o respectivo mandado.

Imediatamente após, a Prefeitura adentrou à área com maquinário de terraplenagem, derrubando a vegetação, como árvores das espécies angicos, jenipapos, ipês e outras, aterrando nascentes, derrubando placas indicativas de ser a área RPPN, causando significativos danos ambientais.

Os proprietários, cientificados dos fatos, formularam denúncia ao IBAMA de Goiás, que advertiu o Prefeito, embargou a obra e iniciou a apuração dos fatos.

Em 10.09.2002, foi mandada ao local uma equipe técnica do IBAMA/GO, composta por três engenheiros agrônomos e um engenheiro florestal, para efetuar vistoria, tendo produzido laudo técnico, cuja conclusão transcrevo abaixo:

“A área da Reserva Particular do Patrimônio Natural está bastante antropizada, engloba uma área já protegida pelo Código Florestal denominada ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE e vai um pouco além, compondo uma pequena RPPN, assim declarado pelo IBAMA. No aspecto ecológico, é uma área relevante que deveria estar mais bem protegida (incluindo cercamento, repovoamento de espécies nativas, impedimento de acesso ao gado), estendendo-se por toda a ÁREA DE

PRESSERVAÇÃO PERMANENTE. Agrava-se a situação da RPPN por situar-se dentro do perímetro urbano e, pelo que foi informado verbalmente, também a fazenda contígua pertence à área de expansão da cidade, posto que, também por informações verbais, não existe Plano Diretor na cidade de Morrinhos. As obras atribuídas à Prefeitura local para serem feitas devem submeter-se ao Licenciamento Ambiental (com as respectivas mitigações/compensações) e aos imperativos que a legislação determina para utilização excepcional de tais áreas, sendo que a análise jurídica dessas possíveis alterações de destinações tanto da ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE QUANTO DA ÁREA DE RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL é da competência e análise do setor jurídico. Os representantes da Prefeitura de Morrinhos não mostraram nenhum documento de Licença Ambiental. A situação atual denota uma alteração antrópica com obras viárias de ambas as áreas sobrepostas promovidas pela Prefeitura Municipal de Morrinhos”.

Não obstante isso, o Prefeito determinou que as obras prosseguissem no final de semana, tendo derrubado as placas do IBAMA indicativas de obra embargada.

Interessante notar que, com base no laudo técnico acima, o IBAMA/GO notificou os proprietários para que apresentassem projeto de recuperação da RPPN, pena de a mesma ser descaracterizada como tal.

Os proprietários impugnaram a notificação, informando que era a Prefeitura de Morrinhos quem deveria recompor a área e arcar com os custos, além de ser o prefeito processado e punido pela prática de crime ambiental.

Os proprietários registraram, também, na Delegacia da Polícia Civil de Morrinhos duas ocorrências de invasão praticadas pela Prefeitura, com vistas a instruir futuros processos judiciais e instruir, também, representação criminal a ser feita ao Ministério Público do Estado de Goiás.

Efetivamente, a representação foi feita.

Os proprietários ajuizaram dois mandados de segurança contra o Prefeito Municipal de Morrinhos, visando impedir o prosseguimento da obra e a declaração de nulidade do ato expropriatório, mandados esses ainda tramitando no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Esse é o relato dos fatos.

Passemos à análise jurídica.

A Prefeitura de Morrinhos alegou, em sua defesa no processo decorrente da autuação em curso no IBAMA, que o processo administrativo de desapropriação foi absolutamente legal, com observância integral do Decreto-Lei nº 3.365, de 21.06.41.

Foi editado e publicado o Decreto Municipal nº 218, de 06.05.2002, declarando a área de utilidade pública para desapropriação em caráter de urgência, nos termos do art. 15 do DL nº 3.365/41, alterado pela Lei nº 2.786, de 21.05.56. A seguir foi ajuizada a ação expropriatória, na qual foi obtida, liminarmente, a imediata imissão na posse.

Ato contínuo, a Prefeitura iniciou as obras.

Foi com surpresa que o Prefeito recebeu a notificação do IBAMA para prestar esclarecimentos e apresentar documentação.

Nesse depoimento o Prefeito alegou que:

- a) na Certidão Imobiliária do terreno não consta qualquer menção à existência da RPPN;
- b) por se tratar de um terreno urbano, essa tal RPPN deveria, também, estar devidamente cadastrada no Cadastro de Imóveis da Prefeitura Municipal de Morrinhos, o que não ocorre;
- c) ainda por se tratar de terreno urbano, deveria o Município, por seus órgãos ligados ao meio ambiente, ter participado do respectivo processo administrativo que redundou na instituição da reserva, o que também não ocorreu.

Pediu a anulação do embargo da obra.

Não é verdade que a RPPN não conste da certidão do Registro Imobiliário, porquanto a averbação da reserva foi feita em 02.06.2002, e o Decreto Municipal é de 10.06.2002. Além do mais, a planta juntada pela Prefeitura ao processo expropriatório possui assinalada a reserva.

A alegação de que a reserva deveria estar registrada no Cadastro de Imóveis do Município não pode prosperar porque isso é uma obrigação legal estabelecida pelo Município que, no máximo, poderia gerar uma sanção administrativa aos proprietários. O registro ou a falta dele não dá direito ou poder à Prefeitura para fazer uma desapropriação de RPPN ao arripio da lei federal.

Quanto à participação do Município e de seus órgãos ambientais no processo administrativo de constituição da RPPN, a alegação também não procede, porquanto a Lei nº 9.985, de 18.07.2000, que no artigo 21 dispõe sobre a unidade de conservação desta espécie, não determina que o Município tenha que ser chamado ao processo administrativo do IBAMA para a constituição de uma RPPN federal.

Também não procedem os argumentos de que a área é suburbana, por ser área de expansão urbana. Primeiro porque o Município não tem plano diretor de ordenamento territorial, de modo que não há um projeto de expansão urbana, o que por si só é ilegal. Segundo porque não há nenhum óbice legal para se constituir uma RPPN em área urbana e, em terceiro lugar, sabendo o Prefeito de que parte da área a ser desapropriada era uma RPPN de pequeno porte, poderia, sem prejuízo algum para o anel rodoviário, desviar a via de modo a preservar não só a unidade de conservação, como a área de preservação permanente – APP. Um estudo de impacto ambiental certamente concluiria pela alteração do projeto de construção da via. Não houve, porém, nem licenciamento ambiental e, muito menos, o EIA/RIMA.

Outro fato importante é a flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade da empreitada, porquanto o inc. III do parágrafo primeiro do art. 225 da CF/88 incumbe ao Poder Público o dever de “definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. (grifo nosso)

Mais claro o texto não poderia ser.

Observando estritamente o ditame constitucional, o parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 – SNUC dispõe que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

Conforme demonstramos pormenorizadamente no texto desta monografia, a lei que modifica ou suprime uma unidade de conservação é lei *stricto*

*sensu*, isto é, lei gestada no Poder Legislativo, que observa todos os trâmites legais para sua edição.

Ademais, a lei tem que ter o mesmo nível hierárquico ou nível hierárquico superior ao da norma que criou a UC.

Assim, se a reserva ambiental foi criada por portaria de órgão federal, somente lei federal poderá alterá-la ou extingui-la.

É o caso presente.

A RPPN Sobrado foi reconhecida através de portaria editada por autarquia federal. Assim, a RPPN é federal e somente lei federal poderá alterá-la ou suprimi-la.

Ademais, a Medida Provisória nº 2.166-7, de 24.08.2001, cujo art. 1º deu nova redação ao art. 1º do Código Florestal, no inc. II do parágrafo segundo dispõe que se entende por área de preservação permanente a área “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”; (grifo nosso)

A RPPN Sobrado acumula a função ambiental de área de preservação permanente.

O mesmo art 1º da MP alterou o art. 4º do Código Florestal, estabelecendo que “a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”. (grifo nosso)

Como visto acima, não houve autorização para supressão da vegetação e se houvesse sido requerido o licenciamento ambiental, certamente seria indeferida construção da via, pois havia alternativa técnica e locacional para a sua construção.

A MP, ainda no seu art. 1º, alterou os parágrafos primeiro e segundo do art. 4º do Código Florestal, *verbis*:



§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (grifo nosso)

Conforme já acima explanado, o Município de Morrinhos não tem plano diretor e nem tem conselho de meio ambiente.

Dessa forma, nenhuma das condições procedimentais impostas pela lei foi observada pelo Prefeito.

O Prefeito não respeitou, também, o embargo da obra feito pelo IBAMA.

A responsabilidade é administrativa, cível e criminal, na forma do art. 3º da Lei dos Crimes Ambientais.

Assim, o ato expropriatório da RPPN afrontou a Constituição Federal, a Lei nº 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e o Código Florestal, havendo crime ambiental conforme tipificado na Lei nº 9.605, de 12.02.98.

A responsabilidade é tanto da pessoa jurídica de direito público, o Município, quanto da pessoa física do prefeito e de outras pessoas que possam ter concorrido para o crime, na forma dos artigos 2º e 3º da Lei dos Crimes Ambientais.

O Prefeito e o Município incorreram nos seguintes crimes contra o meio ambiente, tipificados na Lei nº 9.605, de 12.02.1998:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida.

Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção.

Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente.

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. (grifos nossos)

Foi estudado no decorrer da monografia que é possível a desapropriação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural por interesse público. Essa desapropriação, porém, tem que ser feita segundo a lei. Preliminarmente há que se verificar se o interesse público que presidirá a desapropriação possui valor maior do que aquele que preside a manutenção da RPPN. É a fase de valoração subjetiva do interesse público.

No nosso modo de ver, neste caso, o interesse na manutenção da reserva é muito maior do que a construção da via urbana, mesmo porque, devido ao tamanho diminuto da RPPN, é perfeitamente possível a construção da via em local diverso.

Havendo, contudo, a convicção de que o interesse público supera aquele que subsiste na manutenção da RPPN, a reserva deverá ser desapropriada conforme os ditames legais pormenorizadamente estudados no corpo deste trabalho.

Primeiro, por ser APP, deve-se obter autorização do órgão ambiental estadual. Em sendo a área urbana, esta autorização só pode ser concedida se houver conselho de meio ambiente com caráter deliberativo instalado no Município.

Sendo a área uma Unidade de Conservação federal, da espécie RPPN, somente uma lei federal poderá autorizar a extinção da mesma, ou parte dela, através de desapropriação.

## 6.0 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, J. V. de. **Turismo: fundamentos e dimensões**. São Paulo: Ática, 1999.
- BENJAMIN, A. H. **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BRASIL: Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- \_\_\_\_\_: Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2000.
- \_\_\_\_\_: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. **Roteiro metodológico para gestão de área de proteção ambiental**. Brasília: Ibama, 2001.
- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1986.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 4 vol.
- EDUARDO, J. V.; LEIS, H. R. *et alli*. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**. 2. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.
- HERMAN, B. A. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis. **Unidades de Conservação**. RPPN no Brasil. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br>> Acesso em: 08 mai. 2003.

- LEUZINGER, C. **Ecoturismo em parques nacionais**. Brasília: WD Ambiental, 2002.
- LEUZINGER, M. D. **Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competência** Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.
- MAGALHÃES, J. L. Q. de. **Poder municipal, paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MEDAUAR, O. (Org.). **Constituição Federal, coletânea de legislação de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MILANO, M. S. (Org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. São José dos Pinhais: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2002.
- MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1998.
- PIVA, R.C. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- POR, F. D; POR, M. S. de A. P. **Glossário de ecologia**. São Paulo. Instituto de Biociências da USP. 1995.
- SIDOU, J.M.O. (Org.). **Dicionário jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

## GLOSSÁRIO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** é o conjunto de órgão e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.<sup>85</sup>

**ÁREA DE PROTEÇÃO INTEGRAL:** área destinada a preservar a natureza, sendo permitido, apenas, o uso indireto dos seus recursos naturais, exceção feita aos casos previstos em lei.<sup>86</sup>

**ATO ADMINISTRATIVO:** é uma declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário do serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.<sup>87</sup>

**BEM COMUM:** conjunto de situações e condições de vida social capaz de atuar na vida pessoal e assegurar a realização dos fins humanos. O mesmo que justiça social. Condição básica para a aplicação da lei.<sup>88</sup>

**DESAPROPRIAÇÃO:** é o procedimento através do qual o Poder Público compulsoriamente, despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público. Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado.<sup>89</sup>

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:** atividade econômica humana que não prejudica a renovação dos recursos naturais e a sobrevivência das espécies.<sup>90</sup>

**DIREITO ADMINISTRATIVO:** é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, assim como os órgãos que a desempenham.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 12. São Paulo: Atlas, 1999, p. 62.

<sup>86</sup> <sup>86</sup> BRASIL. Lei nº 9.985, de 18.07.2000, art. 7º. Regulamenta o art. 225, § 1º, inc. I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Diário Oficial da União de 19.07.2000)

<sup>87</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 339.

<sup>88</sup> BEM COMUM, R. **Dicionário jurídico**. 3 ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária; 1995, p. 91.

<sup>89</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 722.

<sup>90</sup> POR, Francis Dove e POR, Maria Scintila de Almeida Prado. *Glossário de Ecologia*. São Paulo. Instituto de Biociências da USP. 1995.

**DIREITO DE PROPRIEDADE;** é o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.<sup>92</sup>

**ECODESENVOLVIMENTO:** o mesmo que desenvolvimento sustentável.

**ECOTURISMO:** “é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas”.<sup>93</sup>

**ESTADO:** é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.<sup>94</sup>

**IMISSÃO PROVISÓRIA DE POSSE:** é a transferência de posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, já no início da lide, concedida pelo juiz, se o Poder Público declarar urgência e depositar em juízo, em favor do proprietário, importância fixada segundo critério previsto em lei.<sup>95</sup>

**INDENIZAÇÃO JUSTA:** é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento.<sup>96</sup>

**INTERESSES COLETIVOS:** são os interesses que dizem respeito a um grupo de pessoas determinadas ou determináveis.<sup>97</sup>

**INTERESSES DIFUSOS:** são os interesse pertinentes a um grupo de pessoas caracterizadas pela indeterminação e indivisibilidade.<sup>98</sup>

**INTERESSE PÚBLICO:** interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.<sup>99</sup>

<sup>91</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 27.

<sup>92</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 4 ed: São Paulo, Revista dos Tribunais; 1976, p. 116.

<sup>93</sup> *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo* – MICT/MMA, março de 1995 in WE

<sup>94</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20 ed: São Paulo, Saraiva; 1998, p. 118.

<sup>95</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 738.

<sup>96</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 740.

<sup>97</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, 12 ed: São Paulo, Atlas; 1999, p. 640.

<sup>98</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, 12 ed: São Paulo, Atlas; 1999, p. 640.

**INTERESSE:** conceito não jurídico, de natureza subjetiva. É estudado pela psicologia, filosofia e teologia. Está diretamente ligado à vontade racional, espiritual ou emotiva da pessoa humana. É uma expectativa de realização da vontade. Empenho de alguém em obter alguma coisa.<sup>100</sup>

**MEIO AMBIENTE:** “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I, da Lei nº 6.938, de 31.10.81).

**MOTIVO do ATO ADMINISTRATIVO:** é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo.<sup>101</sup>

**OBJETO do ATO ADMINISTRATIVO:** é a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta o seu poder e a sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes.<sup>102</sup>

**ORDENAMENTO JURÍDICO:** é o conjunto ou complexo de normas.<sup>103</sup>

**PARQUES NACIONAIS:** espécie de unidade de proteção integral que integra o SNUC (art. 8º da Lei nº 9.985/2000).

**PODER PÚBLICO:** aquele que emana do povo, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos.<sup>104</sup>

**PRESERVAÇÃO AMBIENTAL:** preservação dos diversos ecossistemas que constituem a biosfera.<sup>105</sup>

**PRINCÍPIOS:** são conceitos de natureza moral, religiosa, científica, social, etc., que definem critérios para a edição de normas legais.<sup>106</sup>

<sup>99</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14 ed: São Paulo, Malheiros; 2001, p. 71.

<sup>100</sup> Definição do autor da monografia.

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 4 ed: São Paulo, Revista dos Tribunais; 1976, p. 121.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 4 ed: São Paulo, Revista dos Tribunais; 1976, p. 122,

<sup>103</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**, 7 ed: Brasília, Universidade de Brasília; 1996, p. 19.

<sup>104</sup> SIDOU, J.M. Othon, org. **Dicionário Jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 587.

<sup>105</sup> Definição do autor da monografia.

<sup>106</sup> Definição do autor da monografia.

**PROPRIEDADE:** é o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.<sup>107</sup>

**RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN:** é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.<sup>108</sup>

**SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SINUC:** é constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.<sup>109</sup>

**SOBERANIA:** é a autoridade superior que sintetiza, politicamente, e segundo os preceitos de direito, a energia coativa do agregado nacional.<sup>110</sup>

**TURISMO:** “é o complexo de atividades e serviços relacionados aos deslocamentos, transportes, alojamentos, alimentação, circulação de produtos típicos, atividades relacionadas aos movimentos culturais, visitas, lazer e entretenimento”.<sup>111</sup>

**VINDICAR:** é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do direito de seqüela, que é uma característica do direito real.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil Brasileiro**. 4 vol. 13 ed: São Paulo, Saraiva; 1997, p. 104.

<sup>108</sup> BRASIL. Lei nº 9.985, de 18.07.2000, art. 21. Regulamenta o art. 225, § 1º, inc. I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Diário Oficial da União de 19.07.2000)

<sup>109</sup> Definição do autor da monografia.

<sup>110</sup> MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23 ed: São Paulo, Saraiva; 1995, p. 30.

<sup>111</sup> ANDRADE, José Vicente de. **Turismo. Fundamentos e Dimensões**. São Paulo: Ática; 1999, p. 38.

<sup>112</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil Brasileiro**. 4 vol. 13 ed: São Paulo, Saraiva; 1997, p. 107.