

A criação de Unidades de Conservação e espaços territoriais especialmente protegidos no Estado de São Paulo: aspectos de regularização fundiária e ocupação irregular

Adriana Ruiz Vicentin¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Histórico; 3. Criação das Unidades de Conservação, Ocupação Irregular e Regularização Fundiária; 4. Conclusões; 5. Referências.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente. Unidades de Conservação. Regularização fundiária.

1. Introdução

O presente artigo tem por escopo discorrer brevemente acerca do processo de criação de Unidades de Conservação e outros espaços territoriais especialmente protegidos no Estado de São Paulo, bem como

¹ Procuradora do Estado de São Paulo, monitora do Curso de Especialização em Direito Ambiental da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, graduada em Direito pela Universidade de São Paulo – USP.

apresentar as formas por ele encontradas para combater a ocupação irregular dessas áreas e desenvolver programas de regularização fundiária.

2. Histórico

A definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, incumbência atribuída ao Poder Público pelo Constituinte pátrio no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, é uma prática antiga.

Édis Milaré² ensina que a referida prática, no mundo Ocidental, iniciou-se na Europa, durante a Idade Média. Sua motivação, contudo, não teve caráter ecológico: o objetivo era simplesmente proteger recursos da fauna silvestre e seus habitats para o exercício da caça pela realeza e aristocracia rural.

Com o passar do tempo, outras medidas para a proteção de áreas e recursos naturais foram adotadas no continente europeu, mantendo-se, porém, o caráter utilitarista. Isso porque as citadas medidas relacionavam-se tão somente à proteção da natureza para sua utilização direta pela população, a partir da extração da madeira para construção civil e a fabricação de carvão, obtenção de alimento, água, energia, entre outros, especialmente durante e após a Revolução Industrial.

Todas essas transformações históricas, sociais e econômicas resultaram no crescimento desordenado das civilizações e culminaram no uso predatório dos recursos naturais, colocando em risco a existência dos ecossistemas e do próprio homem.

Nesse contexto, a preocupação em conter a poluição e a degradação ambiental tornou-se inevitável.

Assim, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos passou a se justificar não apenas pela utilidade que os recursos naturais podem proporcionar ao homem, mas também pela importância destes recursos em si mesmos. A necessidade de preservação dos recursos hídricos, da biodiversidade e de seu patrimônio genético para as presentes e

2 MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário.” 7ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 196/197.

futuras gerações, bem como dos recursos naturais para subsidiar o desenvolvimento de pesquisas científicas, para a manutenção do equilíbrio climático e para a preservação de paisagens e belezas cênicas, passou a ser valorizada.

Surge, então, a chamada “consciência ecológica”.

O primeiro espaço territorial ambientalmente protegido criado no Estado de São Paulo foi o Parque Estadual de Campos do Jordão, por intermédio do Decreto-lei nº 11.908, de 27 de março de 1941. Conhecido regionalmente como Horto Florestal, o Parque, com aproximadamente 8,3 hectares, é hoje uma das maiores reservas de coníferas do Estado e abriga importante remanescente da Mata Atlântica.

Nessa época, já havia alguns poucos dispositivos legais que amparavam a criação, pelo Poder Público, de áreas de proteção ambiental, tais como o primeiro Código Florestal, de 1934, bem como o artigo 3º do Decreto-lei nº 14.916, 06 de agosto de 1945, o qual, ao dispor sobre terras devolutas, estabelecia que deveriam ser reservadas as áreas devolutas arrecadadas que apresentassem condições de vegetação significativa.

Em 1962, a Lei Estadual nº 6.884, de 29 de agosto de 1962, que dispunha sobre os Parques e Florestas Estaduais, definiu Parque Estadual como “*áreas de domínio público, destinadas à conservação e proteção de paisagens, de grutas, da flora e da fauna.*”

Em 1965, a Lei Federal nº 4.771³, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal, estabeleceu, em seu artigo 5º, que o Poder Público deveria criar Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar os atributos naturais. Definiu, ainda, que ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita deveria ser destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização de cada Unidade, era proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques e Reservas Biológicas criados pelo Poder Público.

3 A Lei Federal nº 4.771/65 é o Código Florestal anterior, revogado pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que entrou em vigor aos 28 de maio de 2012, data de sua publicação no Diário Oficial da União.

A partir da década de oitenta, várias outras normas foram editadas para consolidar a criação e proteção desses espaços territoriais especialmente protegidos.

Em âmbito nacional, podemos citar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências); e a Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências), que criou um mecanismo processual muito eficiente para a reparação integral e, na impossibilidade desta, a indenização dos danos ambientais causados dentro ou fora das Unidades de Conservação.

Em âmbito estadual, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo –“CONDEPHAAT” – editou a Resolução 40, de 06 de junho de 1985, instituindo o Tombamento da Serra do Mar e de Paranapiacaba, abrangendo uma superfície de aproximadamente 1,3 milhão de hectares e, em 04 de junho de 1986, foi editado o Decreto Estadual nº 25.341, que aprovou o Regulamento dos Parques Estaduais Paulistas, seguindo o modelo do Regulamento dos Parques Nacionais.

Aos 18 de julho de 2000, foi editada a Lei Federal nº 9.985, que ao regulamentar o artigo 225, parágrafo primeiro, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Essa Lei revogou o dispositivo do Código Florestal de 1965 anteriormente mencionado e criou dois grupos de Unidades de Conservação, com características específicas:

(I) Unidades de Proteção Integral, divididas em cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. O objetivo desse grupo de Unidades de Conservação é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo as exceções expressamente previstas nesta Lei; e

(II) Unidades de Uso Sustentável, divididas em sete categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. O objetivo desse grupo de Unidades de Conservação é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Para a criação de algumas Unidades de Conservação de ambos os grupos, a Lei Federal nº 9.985/2000 exige que a posse e o domínio dos imóveis sejam públicos. São elas:

(I) do grupo das Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque. As demais Unidades de Conservação de Proteção Integral podem ser constituídas de terras particulares, desde que haja compatibilidade de uso da terra com a Unidade de Conservação criada; e

(II) do grupo das Unidades de Uso Sustentável: Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

A Lei Federal nº 9.985/2000 exige, ainda, que as áreas particulares incluídas nos limites das Unidades de Conservação de posse e domínio públicos sejam desapropriadas⁴.

Feita esta breve introdução, percebe-se que, no Estado de São Paulo, os primeiros espaços territoriais especialmente protegidos foram criados a partir da década de quarenta e principalmente após a década de sessenta, em um período no qual o termo “Unidade de Conservação” sequer existia e havia pouca regulamentação sobre a matéria. Nessa época, o principal objetivo da criação de espaços territoriais protegidos era o desenvolvimento de projetos de reflorestamento.

4 Para facilitar o trabalho do leitor, citamos a seguir os artigos da Lei Federal nº 9.985/2000 relativos a cada uma das Unidades de Conservação mencionadas: (I) Estação Ecológica – grupo de Proteção Integral – art.9º, §1º; (II) Reserva Biológica – grupo de Proteção Integral – art.10, §1º; (III) Parque – grupo de Proteção Integral – art. 11, §1º; (IV) Floresta Nacional – grupo de Uso Sustentável – art. 17, §1º; (V) Reserva Extrativista – grupo de Uso Sustentável – art. 18, §1º; (VI) Reserva de Fauna – grupo de Uso Sustentável – art. 19, §1º; (VII) Reserva de Desenvolvimento Sustentável – grupo de Uso Sustentável – art. 20, §2º. Observe-se, neste sentido, que a Reserva de Desenvolvimento Sustentável é a única que traz a ressalva de exigir a desapropriação apenas quando necessário.

Porém, com a degradação acelerada dos ecossistemas, especialmente da Mata Atlântica, foi necessária a adoção de uma postura mais enérgica e rápida do Estado de São Paulo, que passou a criar espaços ambientalmente protegidos em grandes áreas contínuas.

3. Criação das Unidades de Conservação, Ocupação Irregular e Regularização Fundiária

No Estado de São Paulo, foram adotados dois modelos distintos para a criação de Unidades de Conservação.

O primeiro deles, mais comumente adotado em épocas recentes e menos numeroso, ocorreu com a desapropriação prévia e em dinheiro de terras particulares (a chamada “desapropriação direta”, que pode ser amigável ou judicial). Pode-se citar como exemplo a criação de diversos Parques para compensação de danos ambientais causados pelas obras do Rodoanel Mário Covas – Trechos Sul e Oeste⁵. Os imóveis abrangidos pelas citadas Unidades de Conservação foram devidamente desapropriados, na maior parte dos casos em procedimentos amigáveis (não judiciais) e, após a devida regularização imobiliária (elaboração e averbação da correspondente documentação), os Parques foram doados aos respectivos Municípios.

O outro modelo adotado pelo Estado de São Paulo para a criação de suas Unidades de Conservação não envolveu a prévia desapropriação de terras particulares, mesmo nos casos em que esta era exigida por lei. Infelizmente, esta conduta representa o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo na criação da grande maioria das nossas Unidades de Conservação, permitindo a permanência de proprietários, posseiros e comunidades tradicionais em seu interior. Isso ocorreu, por exemplo, na criação de três grandes Unidades de Conservação de Proteção Integral, a saber: o Parque Estadual do Jacupiranga, em 1969, com área de apro-

5 Foram mencionados apenas estes dois trechos do Rodoanel Mário Covas porque o Trecho Leste ainda não foi concluído e as obras do Trecho Norte acabaram de ser iniciadas. Contudo, nestes dois trechos restantes, também haverá a criação de Parques e outras Unidades de Conservação como forma de compensação dos danos ambientais causados, seguindo-se o mesmo modelo.

ximadamente 150 mil hectares; o Parque Estadual da Serra do Mar, em 1977, com aproximadamente 315 mil hectares; e a Estação Ecológica Jureia-Itatins.

No que diz respeito ao Parque Estadual da Serra do Mar, vale ressaltar que atualmente aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) das terras são de domínio do Estado. Os aproximadamente 65% (sessenta e cinco por cento) restantes estão *sub judice*, a maioria em decorrência de ações de indenização por desapropriação indireta. Há, também, ações discriminatórias e de reintegração de posse.

Com relação à Estação Ecológica Jureia-Itatins, cumpre-nos ainda destacar uma curiosidade sobre o histórico de sua criação⁶: durante os anos oitenta, grande parte da área da Jureia foi escolhida pelas Empresas Nucleares Brasileiras S.A – “NUCLEBRÁS”⁷ para implantar duas usinas nucleares: Iguape 4 e Iguape 5. Isso porque havia um entendimento de que a coexistência de estações ecológicas e usinas nucleares representava, simultaneamente, proteção de áreas naturais e uma forma segura de isolamento para o entorno das usinas. Neste contexto, foi criada a Estação Ecológica da Jureia, em 1980, com 23.600 hectares, ficando proibido o acesso de qualquer cidadão que não fosse pesquisador ou cientista. Como o Governo Federal desistiu da implantação do programa nuclear, em 1985 a NUCLEBRÁS retirou-se do local, deixando novamente a área exposta a riscos de degradação e invasão. A imensa preocupação quanto ao destino da Jureia levou ambientalistas, políticos e ONGs⁸ a reivindicarem providências contra a degradação do local. Toda essa pressão social resultou na criação da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, pelo Decreto Estadual nº 24.646, de 20 de fevereiro de 1986, que foi regulamentado pela Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, englobando a Serra dos Itatins e aumentando sua extensão para os atuais 79.245 hectares.

6 Informações obtidas no sítio eletrônico <<http://estudojureia.blogspot.com.br/>>. Acesso em 03.07.2012.

7 NUCLEBRÁS é a abreviação de “Empresas Nucleares Brasileiras S.A.”, que foi criada pelo Governo Federal em 1973. Fonte: sítio eletrônico <<http://www.brasil.gov.br/linhadotempo/epocas/1973/criacao-da-eletronorte-nuclebras-e-cepel>>. Acesso em 03.07.2012.

8 Organizações Não Governamentais.

Essas três Unidades de Conservação de Proteção Integral têm por finalidade primordial preservar a Mata Atlântica, um dos principais biomas brasileiros. Originalmente, a Mata Atlântica abrangia uma área equivalente a 1.315.460 km² e estendia-se ao longo de dezessete Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí). Atualmente, restam apenas 7,91% de remanescentes florestais acima de cem hectares de sua cobertura original, sendo que a maioria destes fragmentos encontra-se no Estado de São Paulo⁹. Pode-se afirmar, com segurança, que a predominância deste bioma em nosso Estado ocorre graças à adoção de políticas públicas que incentivam a criação de grandes Unidades de Conservação.

De acordo com dados da Fundação Florestal¹⁰ consolidados até o ano de 2009, o Estado de São Paulo possui, ao todo, 145 (cento e quarenta e cinco) áreas naturais protegidas, sendo:

- 51 (cinquenta e uma) Unidades de Conservação de Proteção Integral;
- 64 (sessenta e quatro) Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- 03 (três) áreas Naturais Especialmente Protegidas não definidas pela Lei Federal nº 9.985/2000, que são as Reservas Estaduais e os Parques Ecológicos (ex.: Parque Ecológico do Tietê); e
- 27 (vinte e sete) Unidades de Produção, que tampouco são definidas pela Lei Federal nº 9.985/2000, como as Estações Experimentais, os Hortos Florestais e os Viveiros Florestais.

Para a criação dessas 145 (cento e quarenta e cinco) Unidades de Conservação, que eram compostas também por áreas particulares, o Estado de São Paulo desapropriou um número muito pequeno de terras particulares.

⁹ Dados extraídos do sítio eletrônico <<http://www.sosma.org.br/nossa-causa/a-mata-atlantica/>>. Acesso em 03.07.2012.

¹⁰ A “Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo”, mais conhecida como “Fundação Florestal”, é um órgão vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente que tem por objetivo contribuir para a conservação, manejo e ampliação das florestas de proteção e produção do Estado de São Paulo. Fonte: sítio eletrônico <<http://www.fflorestal.sp.gov.br/missao.php>>. Acesso em 03.07.2012.

Esta opção política adotada pelo Estado gerou um dos maiores problemas enfrentados pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo com atuação na área ambiental.

Isso porque milhares de particulares que tiveram de arcar com o pesado grau de restrição de uso de sua propriedade privada imposto pela legislação estadual que criou cada uma dessas Unidades de Conservação ingressaram com ações de indenização na Justiça Estadual, afirmando terem sofrido o completo esvaziamento do seu direito de propriedade, sem que houvesse a prévia e justa indenização em dinheiro, como uma verdadeira “desapropriação às avessas”.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como os Tribunais Superiores, passaram a equiparar essa conduta do Estado de São Paulo à desapropriação indireta, instituto de criação pretoriana para designar os atos de apossamento físico de imóveis particulares praticados pelo Poder Público, sem o devido processo legal e tampouco a respectiva indenização, constituindo-se em verdadeira prática de esbulho.

Com isso, o Estado de São Paulo passou a ser reiteradamente condenado ao pagamento de indenizações milionárias, ante o entendimento do Poder Judiciário de que a forma de criação das Unidades de Conservação adotada pelo Estado de São Paulo configurava verdadeiro “confisco” e, portanto, seria justificável a condenação do Estado a pagar a indenização mais ampla possível, incluindo o valor da terra nua, somado ao valor da cobertura vegetal, bem como os lucros cessantes oriundos da proibição de exploração econômica da propriedade, ainda que nenhuma atividade econômica fosse desenvolvida no imóvel antes da criação da Unidade de Conservação.

Esse entendimento da Corte Paulista, confirmado pelos Tribunais Superiores, criou uma verdadeira “Indústria” ou “Máfia” das desapropriações, que também ficou conhecida como “o milagre da transformação do mato em ouro”¹¹. Essa máfia efetivamente expôs o Estado de São Paulo a diversos riscos, tais como:

11 Como foi chamada pelo eminente Desembargador Laerte Nordi, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em seu artigo: NORDI, Laerte. Das indenizações ambientais milionárias. *Revista do Tribunal de Justiça de São Paulo*. n° 244. São Paulo: Ed. LEX, 2001, p. 9-20.

- (I) ter de pagar indenização por áreas devolutas do próprio Estado;
- (II) indenizar proprietários que apresentavam títulos de propriedade falsos, gerando o risco de ter de pagar duas vezes pela mesma área, no caso de aparecimento do verdadeiro proprietário;
- (III) indenizar áreas não identificáveis;
- (IV) indenizar benfeitorias construídas por posseiros e invasores, que não teriam qualquer utilidade ao Estado e que posteriormente teriam de ser demolidas, às custas do próprio Estado;
- (V) pagar indenização como se o imóvel estivesse livre e desimpedido de pessoas e coisas, quando na realidade estava invadido por inúmeras famílias, gerando ao Estado o ônus de promover uma futura ação de reintegração de posse ou ação civil pública contra os invasores;
- (VI) indenizar pela completa perda da propriedade de áreas cuja restrição imposta pela criação da Unidade de Conservação não impedia, de fato, seu uso por parte do proprietário;
- (VII) indenizar áreas cuja restrição imposta advinha, na realidade, da edição do Código Florestal, legislação federal que não possuía qualquer relação com atos estatais tendentes a criar Unidades de Conservação;
- (VIII) indenizar áreas que já eram objeto de demanda judicial contra a União, premiando o proprietário com a possibilidade de receber duas indenizações pela mesma área, uma pelo ente Federal e outra pelo Estadual;
- (IX) ter de indenizar pelos lucros cessantes de uma atividade industrial ou comercial que o proprietário jamais havia explorado em sua propriedade, mas que os Tribunais entendiam cabível pela simples perda potencial de ganhos econômicos gerada pela criação da Unidade de Conservação;
- (X) a prática de anatocismo¹², ante o entendimento jurisprudencial de possibilidade de cumulação de juros compensatórios e moratórios, sendo os compensatórios devidos ainda que nunca houvesse ocorrido qualquer ato de apossamento físico do imóvel e os moratórios devidos desde o trânsito em julgado da decisão judicial, independentemente da verificação da efetiva mora no pagamento; e

12 Anatocismo é o termo jurídico utilizado para denominar a capitalização de juros, ou seja, a cobrança de juros sobre juros.

(XI) pagamento de indenizações arbitradas com base em perícias comprovadamente falsas, com suspeita de conivência do perito e até mesmo do Poder Judiciário com o proprietário; entre outras situações absurdas e extremamente lesivas ao Poder Público Estadual e a toda a coletividade.

De acordo com dados consolidados até 2002 pela Fundação Florestal¹³, até a citada data ainda pendiam de julgamento 1.169 (mil, cento e sessenta e nove) ações judiciais requerendo indenização por desapropriação indireta de propriedades particulares em virtude da criação de Unidades de Conservação e/ou outros espaços territoriais especialmente protegidos pelo Estado de São Paulo.

No quadro abaixo, é possível visualizar com clareza a distribuição destas ações entre todas as Unidades de Conservação criadas pelo Estado até 2002¹⁴:

TIPO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	NÚMERO DE PROCESSOS
Parque Estadual da Serra do Mar	378
Estação Ecológica Jureia-Itatins	199
Parque Estadual de Jacupiranga	95
Parque Estadual de Ilhabela	129
Outros Parques e Estações Ecológicas	59
Subtotal em áreas mais restritivas	860
Áreas de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo	132
Tombamento e Áreas de Proteção Ambiental	83
Unidades de Proteção Diversas	94
Subtotal em áreas passíveis de uso	309
TOTAL GERAL	1.169

13 Dados extraídos de publicação do Governo do Estado de São Paulo, da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo – Fundação Florestal, e da Secretaria do Meio Ambiente. *Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Organização: Ana Carolina de Campos Honora; Charles Alessandro Mendes de Castro; Luíza Muccillo de Barcellos. São Paulo: IMESP, 2009.

14 Fonte: São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. HONORA, Ana Carolina de Campos, CASTRO, Charles Alessandro Mendes de, e BARCELLOS, Luíza Muccillo de (Org.). *Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. São Paulo: IMESP, 2009.

O surgimento de indícios de todas essas irregularidades fez com que fosse criada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo uma Comissão Parlamentar de Inquérito – “CPI” – das Indenizações Ambientais, cujo relatório final apresentado aos 18 de abril de 2001¹⁵ apurou que, nesta data, havia quase 1.200 (mil e duzentas) ações de desapropriação indireta ambiental propostas contra o Estado de São Paulo.

A CPI apurou ainda que, no período de 1992 até 2001, o Estado de São Paulo expediu precatórios no montante total de R\$ 5.587.514.003,97 (cinco bilhões, quinhentos e oitenta e sete milhões, quinhentos e quatorze mil, três reais e noventa e sete centavos). Deste montante, apenas 1,8% do total corresponde a condenações em processos de indenização por desapropriação indireta ambiental. Porém, apesar do pequeno universo de processos, o valor das condenações correspondeu exatamente 59,94%, ou seja, quase 60% (sessenta por cento) do valor total de precatórios que o Estado de São Paulo foi obrigado a pagar neste período.

Em outras palavras, as ações imobiliárias ambientais, que numericamente foram praticamente desprezíveis se comparadas ao total de processos em que o Estado de São Paulo foi réu nesse período, consumiram mais da metade de todo o dinheiro que foi pago pelo Estado em virtude de condenações judiciais.

Nesta CPI, o Ministério Público Estadual apresentou dados demonstrando que essa indústria da indenização gerou um prejuízo de aproximadamente cinquenta bilhões de reais aos cofres públicos estaduais.

Curioso ressaltar, a esse respeito, que muito embora outros Estados da região Sudeste do nosso País tenham adotado políticas públicas de criação de Unidades de Conservação semelhantes à do Estado de São Paulo (porém, em menor escala), o número de ações de indenização por desapropriação indireta nestes Estados chega a ser desprezível, podendo-se dizer o mesmo com relação aos valores das eventuais condenações judiciais dos respectivos Estados. Trata-se, pois, de um fenômeno muito característico do Estado de São Paulo.

15 O relatório final da mencionada CPI pode ser obtido no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cpi_indenizacoes_ambientais_relatorio_final.htm>.

Contudo, felizmente a jurisprudência dos nossos Tribunais sofreu uma grande transformação, sendo hoje pacífico no Superior Tribunal de Justiça que a criação de Unidades de Conservação pelo Poder Público sem a prática de qualquer ato de apossamento físico consiste na imposição de mera limitação geral e abstrata ao uso da propriedade que, portanto, não enseja qualquer tipo de indenização, posto que o proprietário deve arcar com a função social da sua propriedade.

Citemos, como exemplo, a ementa abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE ESTADUAL DE ILHABELA. (DECRETO ESTADUAL Nº 9.914/77) HIPÓTESE QUE MERECE TRATAMENTO ANÁLOGO ÀS INDENIZAÇÕES DA SERRA DO MAR (DECRETO ESTADUAL 10.251/77). LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ.

1. A criação do “Parque Estadual da Serra do Mar”, por intermédio do Decreto 10.251/77, do Estado de São Paulo, não acrescentou qualquer limitação àquelas preexistentes, engendradas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. Precedentes jurisprudenciais do STJ: RESP 257.970/SP, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 13.03.2006; AgRg no RESP 610158/SP, Relatora Ministra Denise Arruda, DJ de 10.04.2006 e RESP 442.774/SP, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 20.06.2005.

2. A criação do “Parque Estadual de Ilhabela”, por intermédio do Decreto nº 9.914/77, do Estado de São Paulo, assemelha-se às hipóteses engendradas pelo Decreto 10.251/77 (Parque Estadual da Serra do Mar), merecendo tratamento análogo.

3. Consectariamente, à luz do entendimento predominante desta Corte, revela-se indevida indenização em favor dos proprietários dos terrenos atingidos pelo ato administrativo sub examine – Decreto 9.914/77, do Estado de São Paulo, que criou o Parque Esta-

dual de Ilhabela – salvo comprovação pelo proprietário, mediante o ajuizamento de ação própria em face do Estado de São Paulo, que o mencionado decreto acarretou limitação administrativa mais extensa do que aquelas já existentes à época da sua edição.

4. *In casu, consoante o consignado pela Corte a quo, a partir do conjunto probatório carreado nos autos, nenhum prejuízo acarretou o Decreto Estadual nº 9.914/77 aos autores da presente demanda, ora Recorrentes, uma vez que “(...)In casu, com a devida licença, inocorreu o alegado apossamento administrativo. Nem tampouco se demonstrou eventual prejuízo indenizável. Inobstante a nomenclatura utilizada para o pleito judicial – desapropriação indireta –, trata-se de ação indenizatória. Exigiu-se, pois, dos demandantes que comprovem o prejuízo emergente e o nexo de causalidade; nascente do ato da Administração pública. Todavia, o conjunto probatório não corrobora as razões dos apelantes. Não se demonstrou a existência de qualquer projeto de investimento, ou, ainda, negócios relacionados ao imóvel, por parte dos demandantes, que restaram obstados, em decorrência do Decreto nº 9.914/77. O invocado direito de propriedade manteve-se incólume, visto que podem dar ao bem destinação pertinente, atendido o valor ambiental. Descabida, pois, a alegada afronta aos artigos 5º, incisos XXII e XXIV, da Constituição da República e ao artigo 524, do Código Civil. (...) Ademais, adquiriram, os demandantes, o referido imóvel, por escritura pública, datada de 04 de junho de 1981, quando já vigorava desde há quatro anos, a declaração de utilidade pública, para fins da criação do Parque Estadual de Ilhabela (...)” (fls. 331/332).*

5. *Inexiste ofensa aos arts. 463, I e II e ao 535 do CPC, quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.*

6. *Recurso especial improvido.”*

(STJ – Resp 727.404/SP – Relator: Ministro Luiz Fux. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do Julgamento: 28.08.2007. Data da Publicação/Fonte: DJ, 20.09.2007, p. 223).

Para tentar reverter a situação de absoluta injustiça e prejuízo ao erário decorrente da indústria das indenizações, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo inovou e passou a aplicar às ações imobiliárias ambientais a teoria da relativização da coisa julgada, em busca do prevailecimento da justa indenização.

Essa teoria parte do pressuposto de que a coisa julgada material¹⁶ é um direito fundamental, previsto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que, no caso das ações de indenização por desapropriação indireta ambiental, pode entrar em conflito com outros direitos fundamentais, tais como o direito à justa indenização, previsto no artigo 5º, inciso XXIV, da nossa Carta Maior. Para resolver esse conflito, a tese da relativização da coisa julgada parte do pressuposto de que, de acordo com as características específicas de cada caso concreto, cada direito fundamental deve receber um peso maior ou menor do que o outro. Assim, baseando-se nos ensinamentos de Robert Alexy¹⁷, deve-se fazer um processo de ponderação dos direitos fundamentais em conflito em cada caso concreto, de sorte que um dos direitos prevaleça sobre o outro, somente naquele caso específico.

Citemos, como exemplo, uma ação de indenização por desapropriação indireta ambiental transitada em julgado, na qual o Estado de São Paulo foi obrigado a pagar aproximadamente R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) por uma área de 2.500 hectares no Vale do Ribeira, por um imóvel que na realidade já pertencia ao Estado. Neste caso, há uma nítida colisão de direitos fundamentais: coisa julgada material *versus* justa indenização. Apesar de abstratamente ambos os direitos possuírem hierarquia e pesos iguais, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, verifica-se que somente com o afastamento da coisa julgada material é que se pode estabelecer a justa indenização.

16 A coisa julgada material pode ser definida como a imutabilidade do comando que emerge da parte dispositiva da sentença de mérito transitada em julgado.

17 Trata-se de um dos mais influentes filósofos do Direito alemão, nascido em 1945.

Assim, o valor exorbitante e injusto da condenação imposta ao Estado de São Paulo para a indenização de uma área que já lhe pertencia é razão mais do que suficiente para fazer prevalecer a justa indenização em face da coisa julgada material.

Nesse sentido, uma das inovações da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo foi criar bancas de revisão de julgados, com a finalidade de propor ações rescisórias e *querellas nulitatis* (anulatórias) para desconstituir julgados baseados em provas falsas, valores superfaturados e não condizentes com os de mercado, duplo pagamento, dentre outros vícios já mencionados neste artigo.

Atualmente, já existem cerca de sessenta ações propostas, entre rescisórias, anulatórias e embargos à execução fundados na mesma tese de desconstituição dos julgados. Embora nenhuma dessas ações tenha terminado, em muitas delas já foram obtidos resultados positivos, como, por exemplo, a autorização de realização de novas perícias.

Esse trabalho é muito importante para não desencorajar o Estado de São Paulo a continuar investindo em políticas públicas de criação de novas Unidades de Conservação.

Ademais, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, especialmente sua Regional de Santos, em atuação conjunta com a Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, tem tido bastante êxito na Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na concessão de liminares, sem oitiva da parte contrária, em Ações Civis Públicas propostas em face de particulares ocupantes irregulares da Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Estação Ecológica Jureia-Itatins, com o objetivo de *“impor ao particular a obrigação de não praticar novos atos de esbulho, turbação da posse, degradação ambiental e/ou paisagística; bem como para determinar a imediata desocupação e demolição das construções existentes, liberando-as de pessoas e coisas, no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária”*.

Citemos, como exemplo, a ementa a seguir:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. LIMINAR CONCEDIDA EM PARTE PARA QUE OS INVASORES SE ABSTENHAM DE QUALQUER

PRÁTICA LESIVA NA ÁREA INVADIDA. PRETENSÃO DA FAZENDA À IMEDIATA REMOÇÃO E DEMOLIÇÃO. CABIMENTO. OCUPAÇÃO DE ÁREA EM TERRA DEVOLUTA E INTEGRANTE DE UM SISTEMA TUTELAR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO É CLANDESTINA. INTELIGÊNCIA DO ART. 225 DA CF/88, CONSIDERADO O INTERESSE DAS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES. AGRAVO DA FAZENDA PROVIDO.”

(TJSP – Agravo de Instrumento nº 0275928-90.2011.8.26.0000. Relator: Des. Renato Nalini. Data da publicação: 15.12.2011).

Cumpre-nos, ainda, destacar um trecho do mencionado acórdão:

“E nem há se alegar legítimo direito de posse sobre o imóvel em litígio. Não há possibilidade alguma de se transigir com a frágil natureza. Quem ocupa clandestinamente área em situação incompatível com a preservação assume o compromisso de ajustá-la ao ordenamento e mantê-la preservada, tal conforme pretende a Constituição da República. Até porque nada mais clandestino que ocupar imóvel no interior de Estação Ecológica.

Mesmo diante da consideração de que a ré está na posse do imóvel por prazo superior a ano e dia, não incide a regra da posse velha para terrenos públicos, insuscetíveis de apropriação por particulares ou de prescrição aquisitiva.

O acórdão relatado pelo Desembargador SIDNEI BENETI é perfeitamente adequado à espécie: ‘No tocante a bens públicos, sobre os quais não incidam relações de direito público ou privado geradoras de direito a particulares, não se aplica a restrição da liminar a esbulho ou turbação de menos de ano e dia (arts. 508 do CC e 924 do CPC), porque nesse caso não se cogita de posse por parte de quem detenha o bem, mas, propriamente, de detenção, sem possibilidade de arvorar-se em posse’.

Tampouco há se falar em irreversibilidade da decisão, caso mantida a ordem de demolição das construções. O perigo, na verdade, é de irreversibilidade dos danos ambientais produzidos, e

de prejuízo para as gerações presentes e futuras, que fazem jus, conforme a clara dicção do Legislador Constituinte, a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.”

Os problemas mais comuns enfrentados pelo Estado de São Paulo no interior de suas Unidades de Conservação em decorrência de sua ocupação irregular são os danos ambientais decorrentes do desmatamento para a implantação de agricultura familiar; a plantação de espécies exóticas com potencial de bioinvasão, como, por exemplo, os eucaliptos e as bananeiras; a exploração ilegal de palmito; a pesca irregular; o turismo em locais incompatíveis com esta atividade e a deposição de lixo orgânico e inorgânico em locais inadequados.

Para equacionar todos esses problemas, o Estado de São Paulo se socorre não só dos meios judiciais, já abordados neste artigo, como também da importantíssima atividade de fiscalização das Unidades de Conservação, feita primordialmente pela Polícia Militar Ambiental, que constantemente noticia para a Procuradoria Geral do Estado inúmeras apreensões de animais silvestres, palmito ilegalmente cortado, incêndios e outras práticas ilegais que acabam sendo devidamente impedidas ou reprimidas pelos agentes estaduais.

Essa atividade de fiscalização nos possibilita utilizar instrumentos administrativos que são fundamentais para o controle da ocupação irregular das Unidades de Conservação, como os Autos de Infração Ambiental – AIAs, os Termos de Embargo, os Termos de Apreensão e o próprio licenciamento ambiental de obras e empreendimentos que se pretenda realizar no interior ou na Zona de Amortecimento das Unidades de Conservação.

A partir de 2006, a Fundação Florestal recebeu a atribuição de gestão das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

Para evitar a ocupação das Unidades de Conservação por pessoas não autorizadas, a Fundação Florestal realiza um rigoroso controle das chamadas “comunidades tradicionais”. Somente são considerados tradicionais os moradores efetivos cujas famílias tenham origem de várias gerações nestas mesmas localidades e cuja ocupação ou sobrevivência esteja diretamente relacionada às atividades de agricultura de subsistência, pesca artesanal, artesanato e outras tecnologias patrimoniais,

bem como atividades que contribuam para o fortalecimento sócio cultural da comunidade ou para alternativas econômicas compatíveis com o seu desenvolvimento sustentável.

Para saber se um indivíduo se enquadra ou não nesse perfil, são realizados laudos técnicos por instituições competentes e, para que uma comunidade possa ser caracterizada como “tradicional”, ela deve passar por um diagnóstico visando à caracterização da tradicionalidade para os seus ocupantes. Após os ocupantes terem seu caráter tradicional reconhecido oficialmente, as áreas ocupadas por elas devem ser microzoneadas, intentando a elaboração de um Plano de Uso Tradicional (“PUT”). Por fim, a área deve ser monitorada pelo Estado, Municípios e pela comunidade, com o objetivo de assegurar a regularidade das atividades relacionadas no microzoneamento.

Em setembro de 2007, foi criado na estrutura da Fundação Florestal o Núcleo de Regularização Fundiária – “NRF”. A princípio, as atividades desse Núcleo concentraram-se tão somente em consolidar e sistematizar as informações existentes, bem como coletar informações importantes e atualizadas que faltavam a respeito de algumas Unidades de Conservação.

Uma vez consolidadas as informações, foram estabelecidos Programas de Regularização Fundiária em quatro grandes Unidades de Conservação do Estado, a saber: Parque Estadual da Serra do Mar; Estação Ecológica da Jureia-Itatins; Parque Estadual do Jurupará e Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga. Estes Programas de Regularização Fundiária foram subsidiados por recursos da Compensação Ambiental criada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, principalmente para elaborar os Planos de Manejo das Unidades de Conservação e elaborar Projetos de Reassentamento de Populações residentes em seu interior.

Um dos maiores e mais importantes projetos desenvolvidos pelo Estado de São Paulo, em parceria com a Fundação Florestal e com parte do financiamento do Banco Interamericano de Direitos – “BID” – é o Programa Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica.

De acordo com informações fornecidas pela Fundação Florestal¹⁸, o objetivo geral deste Programa é promover a conservação, o uso sustentável e a recuperação socioambiental da Serra do Mar, dos Mosaicos Jureia-Itatins e das Unidades de Conservação Marinhas e seus entornos no Estado de São Paulo. Para tanto, outros objetivos específicos devem ser alcançados, como, por exemplo, a recuperação das áreas degradadas pela ocupação ilegal nas Unidades de Conservação envolvidas pelo Programa, incluindo a criação de um Jardim Botânico no Parque Estadual Serra do Mar; a redução do impacto das populações residentes no interior e entorno do Parque Estadual da Serra do Mar por meio do reassentamento das populações e da melhora dos serviços urbanos das áreas que podem ser consolidadas, readequando os limites do citado Parque; além da melhora do sistema de monitoramento e fiscalização das Unidades de Conservação beneficiárias.

O Programa Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica envolve o reassentamento e a consolidação da ocupação de 9.160 (nove mil, cento e sessenta) famílias; bem como projetos de urbanização e reassentamento de outras 7.200 (sete mil e duzentas) famílias. Ao todo, serão beneficiadas aproximadamente 3.200.000 (três milhões e duzentas mil) pessoas dos Municípios abrangidos pelas Unidades de Conservação, além de 600.000 (seiscentos mil) visitantes e 11.000.000 (onze milhões) de residentes da cidade de São Paulo.

4. Conclusões

A criação de Unidades de Conservação e de outros espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público constitui não só um dever que lhe é imposto por força constitucional, mas também um importantíssimo e poderoso instrumento para a preservação da flora, da fauna, do patrimônio genético, histórico, arqueológico e cultural, além de proteger os nossos mananciais e recursos hídricos, proporcionar o equilíbrio climático e prevenir o aquecimento global e preservar a própria espécie humana.

¹⁸ Informações fornecidas pela Dra. Ana Carolina de Campos Honora.

Desta forma, a elaboração de políticas públicas que fomentem a criação de novas Unidades de Conservação e de outros espaços territoriais especialmente protegidos deve ser cada vez mais incentivada, ante o crescimento acelerado e desordenado das nossas cidades e a necessidade de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Neste contexto, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo tem papel de destaque, devendo orientar o Administrador Público a sempre realizar estudos analisando todos os aspectos fundiários envolvidos previamente à criação de qualquer Unidade de Conservação, considerando os possíveis riscos e as espécies de manejo mais adequadas dentre os grupos e as categorias de Unidades de Conservação previstos na Lei Federal nº 9.985/2000. E, quando a lei o exigir, deve orientar o Administrador a sempre desapropriar previamente as propriedades particulares englobadas pelo traçado da nova Unidade de Conservação, evitando-se, assim, a repetição de erros do passado.

Faz-se necessária, ainda, uma grande articulação entre os órgãos técnicos (ambientais e fundiários) e os órgãos jurídicos, para que se evitem problemas na implantação das Unidades de Conservação, respeitando-se, em todos os casos, os direitos das comunidades tradicionais.

Por fim, nas hipóteses em que não for mais possível prevenir erros, cabe à Procuradoria Geral do Estado atuar nas ações judiciais que vierem a ser propostas, tentando minimizar os prejuízos ao erário e a toda a coletividade, até mesmo por intermédio da propositura de ações rescisórias e anulatórias, desafiando a coisa julgada.

5. Referências

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Advocacia Pública e Regularização Fundiária de Áreas Protegidas. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). *Direito Ambiental e as Funções Essenciais à Justiça: O papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 393-409.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NORDI, Laerte. Das indenizações ambientais milionárias. *Revista do Tribunal de Justiça de São Paulo*, nº 244. São Paulo: Editora LEX, 2001, p. 9-20.

São Paulo (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. HONORA, Ana Carolina de Campos; CASTRO, Charles Alessandro Mendes de; BARCELLOS, Luíza Muccillo de (Organizadores). *Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. São Paulo: IMESP, 2009.

TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio Ambiente no Século 21 – 21 Especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2003.