

DESAPROPRIAÇÕES AMBIENTAIS: EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA DO CRITÉRIO DA JUSTA INDENIZAÇÃO

Dispossession of areas under environmental protection

Tatiana Capochin Paes Leme¹

RESUMO

A finalidade deste ensaio é apresentar uma solução para o conflito fundiário que se instalou com a criação de unidades de conservação ambiental. Para tanto, serão analisados os conceitos de áreas de proteção ambiental em sentido “lato” e o de desapropriação indireta, para especificar os casos para os quais é cabível essa medida judicial, bem como a evolução jurisprudencial sobre o assunto. Por fim, serão analisados os critérios legais para a justa indenização.

Palavras-chave: Áreas de Proteção Ambiental; Critérios de Indenização; Desapropriação Indireta; Função Socioambiental da Propriedade.

ABSTRACT

The purpose of this study is to present a solution to the agrarian conflict settled with the creation of units environmental conservation. It analyses the concepts of areas under environmental protection in “lato” sense and of dispossession indirectly to specify the cases for which it is worth this judicial measure, as well as the development law on the matter. Finally, it analyses the criteria for legal fair indemnity.

Keywords: Environmental Protection Area; Indemnization; Indirect Dispossession; Environmental and Social Functions of Land.

1 INTRODUÇÃO

O sistema proposto pela Constituição Federal de 1988 submete as relações de apropriação de qualquer espécie de espaço ao cumprimento de

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo – SP – Brasil. E-mail: <tleme@sp.gov.br>. Texto recebido em 12.08.2010 e aprovado em 29.10.2010.

uma função social, fazendo com que seja integrada uma dimensão social a qualquer atividade econômica.

O espaço brasileiro é formado por grandes biomas, dotados de enorme variedade que lhe confere exuberância e incalculável potencial de recursos para todo tipo de uso. Tais qualidades não podem ser usufruídas sem cautela e prudência, pois, do contrário, seria permitir a ocupação e exploração desordenada dos seus recursos.

Trataremos da forma de apropriação de espaços particulares que se sujeitam a regras específicas, pois estão localizados em áreas ambientalmente protegidas. Nessa seara, conflitos de toda ordem surgem entre o direito de propriedade e o princípio da função social da propriedade, ambos direitos que recebem amparo constitucional e que, para tanto, precisam conviver harmoniosamente.

Sobre o tema, a problemática que é trazida à baila neste trabalho consiste na análise do cabimento da propositura de ações de desapropriação indireta pelo particular que se sentiu prejudicado face à instituição de unidades de conservação ambiental e que acabaram por carrear ao Estado o pagamento de indenizações milionárias ao longo de duas décadas.

Com a criação das unidades de conservação, milhares de ações de desapropriação indireta foram ajuizadas antes mesmo da propositura de ações diretas de desapropriação pelo Poder Público, pretendendo os proprietários de imóveis situados nessas áreas indenização, sob o argumento de que o Estado teria praticado ato de apossamento administrativo, fato que esvaziou, via de consequência, o conteúdo econômico de seus imóveis, ao torná-los inexploráveis.

A maioria das ações foi acolhida em primeiro e segundo graus, bem como nos Tribunais Superiores, consolidando jurisprudência no sentido de que os proprietários de imóveis abrangidos pelas unidades de conservação tinham direito de indenização total, pois teriam perdido na integralidade seu potencial econômico. Esse foi o caso no estado de São Paulo da criação do Parque Estadual da Serra do Mar e da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, como exemplo da atuação da Procuradoria Regional de Santos, cuja experiência será enfatizada ao longo deste trabalho.

A questão primordial está em analisar se trata-se propriamente de desapropriação indireta, mormente quando o estado de São Paulo não ingressou com as ações diretas de desapropriação para, em um segundo momento, caso conclua-se pelo cabimento da indenização, analisar quais os critérios para a fixação do valor, principalmente porque vinha se

entendendo como correto avaliar separadamente a terra nua e a cobertura florística.

Como pressuposto necessário para o desenvolvimento do tema, estudaremos o conceito do direito de propriedade, bem como sua evolução no tempo. Não se concebe atualmente o estudo de qualquer tema de direito ambiental sem o estudo da propriedade, dado que são temas intrinsicamente relacionados.

Será que o anseio egoístico do titular do direito de propriedade deve se sobrepor à obrigação posta à coletividade de defesa do meio ambiente, cujos benefícios reverterão em seu próprio proveito?

A questão da indenizabilidade das áreas cobertas pelas florestas nativas é de grande relevância, pois em muitos casos o seu valor supera o da própria terra nua, em virtude das grandes riquezas nelas existentes, como a imensa biodiversidade.

O valor da indenização é sensivelmente maior se considerarmos como indenizáveis tais matas, critério que, se adotado de modo irrestrito, pode levar a um enriquecimento sem causa do expropriado, em detrimento de um injusto empobrecimento do erário.

Por fim, complementando o estudo da doutrina e jurisprudência acerca do tema, será demonstrado como evoluiu a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca do assunto.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A propriedade é o mais amplo dos direitos reais, compreendendo não só o domínio, como a posse *jus possidendi*. Assim, o domínio sem a posse não constitui o direito de propriedade propriamente dito, mas apenas o direito real de domínio, que é menos amplo.

A propriedade pode ser definida como “a relação que se estabelece entre o sujeito A e o objeto X, quando A dispõe livremente de X, e esta faculdade de A em relação a X é reconhecida como prerrogativa exclusiva, cujo limite teórico é ‘sem vínculos’” e onde ‘dispor de X significa ter o direito de decidir com respeito a X, que se possua ou não em estrito sentido material’.”²

² FIGUEIREDO, Guilherme Purvin. *A propriedade no direito ambiental*. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2008. p. 50.

Há que se distinguir, no entanto, propriedade e direito de propriedade. Nesse diapasão, vem à colação lição de *Cristiane Denari*, citada pelo *Guilherme José Purvin de Figueiredo*:

“A propriedade traduz uma relação sobre a qual recai uma proteção jurídica. Não é a propriedade um direito. Direito é a sua proteção. Assim, direito de propriedade é o direito à proteção da relação de um sujeito sobre um objeto. Somente aquela relação que preenche requisitos determinados pelo direito é possível de ser protegida.”³

É, pois, de se verificar que propriedade é tudo que se tem como próprio, inclusive coisas incorpóreas ou bens materiais. O titular do direito de propriedade, ou seja, aquele que goza de proteção jurídica, tem necessariamente não só o domínio como a posse e, assim, pode exercer todos os direitos que daí decorrem: disposição, uso, fruição e garantia.

O estudo da propriedade faz-se desde tempos antigos, pois ela sempre foi instrumento de aquisição de riquezas e disputa entre os homens. A necessidade de seu regramento sempre se fez premente nas ordenações de todos os povos. Por ocasião da Declaração de Independência norte-americana e a Declaração dos Direitos do Homem, no início da Revolução Francesa, o direito de propriedade era concebido como um direito individual que se sobrepunha até mesmo ao direito de liberdade, haja vista a possibilidade, existente à época, da propriedade de escravos.

A fim de compreendermos melhor a evolução do conceito de propriedade, é preciso ter em mente que ela é uma instituição destinada a atender a uma necessidade econômica e de bem-estar do indivíduo e, como tal, deve corresponder aos anseios da coletividade em seu tempo.

Pois bem, desde o início do século XX, observa-se a proliferação dos conflitos de massa e a evolução do conceito de direitos pertencentes à coletividade, e não estritamente ao indivíduo, fato que provocou modificações substanciais no conceito de propriedade, justamente para adequá-lo às necessidades de seu tempo.

Assim, pois, o direito de propriedade não mais pode ser concebido segundo a visão privatística do início do século XIX, quando era tido como direito absoluto do seu titular, que poderia usar, gozar e dispor da coisa, de acordo com a sua conveniência.

A primeira Constituição do nosso país, de 1824, seguida pela Constituição Federal de 1891, retratando o pensamento individualista

³ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin, *A propriedade no direito ambiental*, p. 52.

que marcou a Revolução Francesa, assegurou o direito de propriedade em toda sua plenitude, com a ressalva da possibilidade de desapropriação pelo “bem público”.

A Carta de 1934 inseriu o que seria apenas uma ideia de função social da propriedade, pois, ao garantir o direito de propriedade, o condicionou ao atendimento do interesse social ou coletivo. A Constituição de 1937, por sua vez, atribuiu à propriedade função social, porém conferiu à legislação ordinária o dever de fixar o seu conteúdo.

A Constituição de 1946, em seu artigo 147, condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social e acrescentou a hipótese de desapropriação por interesse social em seu artigo 141, parágrafo 6º.

A Carta 1967, no artigo 157, item III, foi a primeira a se referir textualmente à função social da propriedade.

Atualmente, a nossa Carta Magna, tal como todas as Constituições nacionais anteriores, garante o direito de propriedade, mas o condiciona expressamente ao cumprimento do princípio da função social que, por sua vez, foi erigido à categoria de princípio constitucional. Nessa linha, é preciso ressaltar que ao Direito Constitucional, após 1988, reservou-se a função de estabelecer o regime jurídico do direito de propriedade, sendo que ao Direito Civil coube regular as relações civis, para garantir o direito de usar, gozar e dispor dos bens.

3 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Leon Duguit já utilizara em 1920 a expressão propriedade e sua função social como indispensável à coletividade, partindo da ideia de que o Direito forma-se a partir de fatos, e não como mera obra do legislador, e também fortemente influenciado pela filosofia positivista de *Augusto Comte*, para quem o desenvolvimento do homem provém necessariamente da sociedade na qual se insere, formulou teoria sobre o conceito de função social da propriedade que consistiu um marco histórico na evolução jurídica do direito de propriedade. *Duguit* atribui à propriedade a natureza de um direito função, pois cada indivíduo tem uma função perante a sociedade a cumprir, de modo que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível. O proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza, deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só serão protegidos se ele cultivar a terra ou se não permitir a ruína de sua casa. Caso contrário, será

legítima a intervenção dos governantes para obrigarem o cumprimento, pelo proprietário, de sua função social.⁴

A Constituição Federal de 1988 delimitou o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade: na área urbana, significa adequação ao Plano Diretor do Município e, especialmente, visa a obrigar o proprietário de terreno não construído a nele edificar ou proceder ao seu parcelamento; na zona rural, corresponde à ideia, já assente na doutrina jurídico-agrária, de que a propriedade deve ter utilidade econômica, a fim de atender ao bem-estar social da coletividade.

Quando se diz que a propriedade privada tem uma função social, na verdade está se afirmando que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, mas não no seu interesse exclusivo, e sim em benefício da coletividade, sendo, justamente, o cumprimento da função social que legitima o exercício desse direito.

Nessa esteira, cumpre não confundir o conceito de função social com o de limitações ao direito de propriedade. As limitações ao direito de propriedade dirigem-se ao seu proprietário para condicionar o exercício do seu direito, enquanto que a função social faz parte da estrutura da propriedade, condicionando o próprio direito.

Lembre-se, por oportuno, que não se pode, sob o enfoque de fazer cumprir a função social da propriedade, impor ao seu titular um ônus excessivo, sob pena de negar a existência do princípio. Nesse ponto, caberia falar-se em direito de indenização.

A função social da propriedade é, por certo, um princípio complexo e que deve ser observado, inclusive em outras áreas, como a econômica, a agrícola e a fundiária.⁵

⁴ DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del derecho publico y privado*. Buenos Aires: Heliasta, 1975. p. 171, apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, *A propriedade no direito ambiental*, p. 82-87.

⁵ “Artigo 170 - 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; [...] VI - defesa do meio ambiente. [...] Artigo 185 - É insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária a propriedade produtiva”. A seguir, o artigo 186 afirma que a “função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;”. No capítulo que trata do meio ambiente, a Constituição Federal estabelece:

Partindo-se, portanto, desse conceito inovador de função social da propriedade, o pensamento jurídico evoluiu até o ponto de agregar a ele enfática referência à questão ambiental, tanto que atualmente é possível falar em função socioambiental da propriedade, cujo conteúdo será estudado no tópico seguinte.

Portanto, qualquer forma de apropriação, segundo *José Joaquim Gomes Canotilho*, deve, além de satisfazer ao apetite econômico do proprietário, respeitar uma dimensão socioambiental.⁶

Em outras palavras, dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade significa viabilizar a exploração privada dos atributos econômicos dos recursos expropriáveis e permitir a satisfação de necessidades coletivas, da mesma forma que a exploração econômica é proibida em determinadas áreas ambientalmente protegidas, dada a riqueza da sua biodiversidade, em prol da coletividade.

Portanto, hoje, com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização do progresso, “afirma-se cada vez mais o seu sentido social, transformando a propriedade, não em instrumento de ambição e desunião dos homens, mas em fator de progresso, de desenvolvimento e de bem-estar de todos”.⁷

Pois bem, o princípio da função social da propriedade é multidimensional e, como tal, interrelaciona-se com o princípio da defesa do meio ambiente.

“Artigo 225 - 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. § 1º - Para assegurar a efetividade a esse direito, incumbe ao Poder Público: [...] III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção; [...] VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies e submetam os animais a crueldade. [...] § 4º - A floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a zona costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo. Saraiva, 2007. p. 271.

⁷ MILARÉ, Edis. *Direito ambiental*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2007. p. 774.

4 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Em tempos atuais, não há como se pensar em exercer o direito de propriedade que esteja em desacordo com o meio ambiente no qual está inserida e, nessa esteira, o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, parágrafo 1º, contemplou o conteúdo socioambiental da propriedade privada.⁸

Na opinião de *Guilherme Purvin*, esse dispositivo não inovou o ordenamento jurídico, mas apenas procedeu à harmonização constitucional do tema, ao trazer para o Direito Civil o debate acerca da função social e ambiental da propriedade, que é algo novo no direito brasileiro.⁹

Álvaro Luiz Valey Mirra assegura que na atual ordem jurídica:

“A função social e ambiental da propriedade não constitui um simples limite ao exercício deste direito, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.”¹⁰

Milaré complementa essa reflexão, afirmando que é com base no princípio da função socioambiental da propriedade, por exemplo, que há a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, pois é certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* – isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando, para tanto, a sua simples condição de proprietário ou possuidor. Conclui afirmando que não se pode falar em qualquer direito adquirido na exploração dessas áreas, pois, com a Constituição Federal de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade quando cumprida

⁸ “Artigo 1.228 [...] - § 1º - deve ser exercitada em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

⁹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin, *A propriedade no direito ambiental*, p. 174.

¹⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 774.

a função social ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até perda desse direito.¹¹

Portanto, o legislador constitucional, seguido pelo legislador ordinário, condicionou que as atividades devem ser realizadas nos termos da lei, permitindo, porém, o aproveitamento racional dos recursos, mediante o respeito às condições necessárias à preservação ambiental dos espaços.

5 MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição, ao criar um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o define como direito de todos e lhe dá a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo a corresponsabilidade do cidadão e do Poder Público pela sua defesa e preservação, ou seja, ele não pertence a indivíduos isolados, mas à generalidade da sociedade. Tanto é assim que a Lei n. 6.938/81 já qualificava o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que preenche o capítulo do meio ambiente, ao proclamá-lo como “bem de uso comum do povo”, reconheceu a sua natureza de “direito público subjetivo”, vale dizer, exigível e exercitável em face do próprio estado, que tem também a missão de protegê-lo.¹²

O texto constitucional chega a explicitar o bem comum como causa e, ao mesmo tempo, decorrência do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, vê-se com clareza meridiana que o “bem de uso comum do povo” gera felicidade e, simultaneamente, é produzido por ele – o mesmo povo – porquanto esse bem difuso deve ser objeto da proteção do estado e da própria sociedade para usufruto de toda a nação.

O social constitui a grande meta do Poder Público e da sociedade, tanto que no artigo 3º da nossa Carta Magna está estabelecido, dentre os objetivos da República, o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade. É preciso frisar que até mesmo a ordem econômica submete-se à ordem social, de modo que o desenvolvimento socioeconômico deve ser encarado como instrumento capaz de atender ao objetivo social.

¹¹ MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, p. 775.

¹² MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, p. 142.

Assim, como lembra *Edis Milaré*, o meio ambiente, enquanto bem necessário ao bem-estar da coletividade, “deve ser protegido dos excessos quantitativos e qualitativos da produção econômica que afetam a sustentabilidade e dos abusos das liberdades que a Constituição confere aos empreendedores”.¹³

A ordem econômica brasileira, por sua vez, segundo disposto no artigo 170, VI, da Constituição Federal de 1988, traz entre seus princípios a defesa do meio ambiente. Esse é, por certo, um dos principais avanços da Constituição, no que concerne ao tema.

Assim, a propriedade, como instrumento base da ordem econômica constitucional, pois geradora de riquezas, deixa de cumprir sua função social – elementar para sua garantia constitucional – quando se insurge contra o meio ambiente.

Conforme ensina *Guilherme Purvin de Figueiredo*, a defesa do meio ambiente e a observância do princípio da função social da propriedade não podem ser tidas apenas como princípios da ordem econômica, mas sim como verdadeiras garantias constitucionais de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado em face dos proprietários de bens móveis e imóveis, de produção ou de consumo, sejam essas pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público.¹⁴

6 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A delimitação de espaços para preservação de certos atributos naturais é uma prática antiga que se espalhou por todos os continentes, motivada principalmente por razões socioculturais. Aparentemente, no mundo ocidental, a ideia teve seu início na Europa, durante a Idade Média, com o objetivo de proteger recursos da fauna silvestre e seus habitats, para o exercício de caça pela realeza e aristocracia rural.

Foi o advento da Revolução Industrial, contudo, o responsável pelos primeiros movimentos para a proteção de áreas naturais que pudessem servir à população como um todo, principalmente pelo crescente número de pessoas trabalhando em fábricas, que demandavam espaços para recreação ao ar livre. Constatou-se, dessa forma, na conservação de

¹³ MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, p. 149.

¹⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin, *A propriedade no direito ambiental*, p. 168.

áreas, certo caráter elitista, sem que houvesse preocupação direta com a natureza e, muito menos, existisse uma consciência ecológica.¹⁵

A Constituição Federal de 1988 inovou ao adotar a terminologia “espaço territorial especialmente protegido” para designar uma área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização pelo Poder Público. O legislador constituinte, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuiu ao Poder Público o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Na lição de *Guilherme Purvin*:

“[...] no quadro normativo brasileiro referente à proteção de espaços ecológicos, todavia, não passou despercebido do legislador constituinte que a maior parcela de responsabilidade na implementação do Direito Ambiental deveria caber ao próprio Poder Público. Por tal razão, a Constituição brasileira impôs 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 (art. 225, § 1º, III).”¹⁶

Trata-se, pois, de um instrumento na busca da efetividade do princípio da função social da propriedade.

Nessa esteira, ensina *Edis Milaré*:

“[...] nesse curto período de evolução histórica das unidades de conservação no Brasil – de 1937 aos dias de hoje – reserva-se à Constituição de 1988 o papel de verdadeiro divisor de águas, já que, ao lançar o desafio de uma regulamentação para o que chamou espaços territoriais especialmente protegidos, ela deu ensejo ao nascimento, em 18.07.2000, da Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, como a seguir será estudado.”¹⁷

Mais à frente, afirma:

¹⁵ MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 6.

¹⁶ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin, *A propriedade no direito ambiental*, p. 278.

¹⁷ MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, p. 653.

“[...]é assim, que a Lei 9.985/2000, ainda com caráter de obra inacabada, apresenta grande importância por ser o primeiro instrumento legal que busca elencar e definir as diferentes categorias de unidade de conservação existentes no território nacional, sistematizando classificações que anteriormente se sobrepunham ou se confundiam. Trata-se, por conseguinte, de um texto linear e sistematizador.”¹⁸

Há diversas áreas especialmente protegidas, tais como as APPs e de reserva legal do Código Florestal, as áreas tombadas em razão do seu valor ecológico e as unidades de conservação da natureza previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação¹⁹. Elas podem ser reunidas em um grupo chamado de áreas protegidas em sentido “lato”.

6.1 Áreas de Preservação Permanente e reserva legal

O modelo adotado pelo Código Florestal de 1965 manteve o sistema de 1934, porém dele diferindo quanto à abolição das florestas então previstas para a criação das *áreas de preservação permanente*, com a definição que o Código Florestal lhe confere em seus artigos 2º e 3º. A razão de ser das APPs é basicamente evitar a erosão das encostas de morros e o assoreamento dos rios.

O artigo 2º do Código Florestal em vigor considerou de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural:

“a) ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

- 1 - de 30 metros para os rios de menos de 10 metros de largura;
- 2 - de 50 metros para os cursos que tenham de 10 a 50 metros de largura;
- 3 - de 100 metros para os cursos d’água que tenham de 50 a 200 metros de largura;
- 4 - de 200 metros para os cursos d’água que tenham de 200 a 600 metros de largura;
- 5 - de 500 metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 metros.

¹⁸ MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, p. 653.

¹⁹ “Área protegida”, para os propósitos da Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada em 1992, no Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, significa uma área definida geograficamente, que é destinada ou regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

- b) ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'águas naturais ou artificiais;
- c) nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio de 50 metros de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) na bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais;
- h) em altitudes superiores a 1.800 metros, qualquer que seja a vedação.”

O artigo 3º do Código Florestal prevê que o Poder Público, afora as áreas descritas no artigo 2º, possa considerar como de preservação permanente outras florestas e demais formas de vegetação visando atenuar a erosão de terras, formar faixas de proteção ao longo de ferrovias e rodovias e asilar exemplares da fauna e flora ameaçados de extinção.

Tais áreas de preservação permanente podem admitir, em caráter excepcional, determinadas intervenções no seu seio, o que as faz diferir daquelas outras que se acham sujeitas ao regime estrito de preservação, dada a sua característica de intocáveis.

Além das florestas de preservação permanente, em vários outros dispositivos, o Código Florestal disciplina e limita a exploração vegetal, tal como acontece com as áreas de reserva legal que são igualmente espaços protegidos.

Reserva legal é restrição imposta àquela área suscetível de exploração. Nessas áreas, o proprietário rural não pode efetuar o corte raso da vegetação, conquanto seja admitido o seu manejo sustentável.

6.1.2 Unidades de conservação ambiental. Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A Lei n. 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, constituído pelo conjunto das unidades de conservação ambiental federais, estaduais e municipais.

Unidade de conservação, segundo disposto no artigo 2º, inciso I, dessa lei, é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as

águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Além das unidades de conservação que a lei elenca, há aquelas que, embora não arroladas, têm o seu conceito de acordo com o supra citado artigo 2º, I, da lei.

As unidades de conservação abrangidas pela Lei n. 9.985/2000 compõem o grupo dos espaços territoriais especialmente protegidos, *em sentido estrito*.

A regulamentação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi parcialmente efetuada pelo Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Esse decreto buscou detalhar melhor os aspectos legais referentes à criação de unidades de conservação, à gestão compartilhada com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), à exploração de bens e serviços, à compensação por significativo impacto ambiental, ao reassentamento de populações tradicionais, à reavaliação das categorias de unidades não previstas e, por fim, à gestão das reservas da biosfera.

Nessa nova sistemática da matéria, cada categoria de manejo das modalidades de espaços territoriais realça, em maior ou menor escala, um ou vários dos objetivos preconizados pela Lei n. 9.985/2000.

A implantação de uma unidade de conservação exige a regularização dos direitos dos proprietários de terras na área e de posseiros, pois ou a área será desapropriada a fim de que passe ao domínio público, ou serão impostas limitações para adequar o seu uso à exigência do desenvolvimento sustentável.

Assim, as unidades de conservação foram classificadas em dois grupos:

Unidades de proteção integral: o objetivo básico de uma unidade de conservação deste grupo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei n. 9.985/2000. Essa lei conceitua uso indireto como sendo aquele que não envolve coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Este grupo atende à visão conservacionista do movimento ambientalista e abrange as seguintes unidades:

Estação ecológica: tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

Reserva biológica: tem por finalidade a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Parque nacional: objetiva a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Monumento natural: visa preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

Refúgio da vida silvestre: tem como finalidade proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Unidades de uso sustentável: têm como objetivo básico a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Admite-se, neste caso, o uso direto dos recursos naturais, ou seja, permite-se a coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais. Este grupo, por sua vez, retrata uma visão socioambientalista do movimento ambientalista brasileiro, de modo que, possibilitando o uso e ocupação pelos proprietários de imóveis localizados nestas áreas, institui-se o uso sustentável de seus recursos. São elas:

Área de proteção ambiental: é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivo básico proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15).

Área de relevante interesse ecológico: é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza (art. 16).

Floresta nacional: é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo

sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17).

Reserva extrativista: é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (art. 18).

Reserva de fauna: é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequada para estudos técnicos científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (art. 19).

Reserva de desenvolvimento sustentável: é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (art. 20).

Reserva particular do patrimônio natural: é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (art. 21).

7 O IMPACTO DA CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL SOBRE AS PROPRIEDADES PARTICULARES

O estado de São Paulo, que ainda possui áreas remanescentes da Mata Atlântica, instituiu, ainda nos anos 70 e 80 do século passado, duas grandes áreas de preservação ambiental, o Parque Estadual da Serra do Mar (Lei n. 10.251, de 30 de agosto de 1977) e a Estação Ecológica Jureia Itatins (Lei n. 5.649, de 28 de abril de 1987), que hoje são classificadas como unidades de conservação de proteção integral.

A criação de áreas ambientalmente protegidas – que ocorrera até mesmo antes da instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação pela Lei n. 9.985/2000 – abrangeu áreas onde havia inúmeras propriedades particulares e estabeleceu um sério conflito fundiário, pois sobre elas passaram a pender limitações administrativas ambientais.

A lei do SNUC determinou que as áreas sobre as quais fossem criadas as unidades de proteção integral se tornassem públicas,

permitindo, no entanto, que as áreas das unidades de conservação de uso sustentável fossem privadas, adequando-as, contudo, às exigências do desenvolvimento sustentável.

Assim, a implantação de uma unidade de conservação exige a regularização dos direitos dos proprietários de terras na área, de modo que ou ela será desapropriada, para que passe ao domínio público, ou lhe serão impostas limitações, para adequá-la à necessária manutenção do equilíbrio ecológico de acordo com o princípio da função socioambiental.

Algumas ações diretas de desapropriação foram propostas pelo Estado para, mediante o pagamento de justa indenização, haver para si as áreas inseridas nas unidades de conservação de proteção integral, atendendo, portanto, ao comando legal de que elas se tornassem públicas.

A ganância dos particulares de obtenção de cifras milionárias a título de indenização aliada ao desconhecimento da legislação ambiental carreu ao estado de São Paulo condenações milionárias, promovendo um enorme prejuízo financeiro à sociedade paulista, que foi e está sendo punida pela riqueza da sua biodiversidade, sem que aqueles que receberam as indenizações tenham contribuído em nada para a conservação do meio ambiente; muito pelo contrário, contribuíram com a degradação ambiental.

Já nos casos em que o Estado de São Paulo não propôs as ações diretas, principalmente de criação de unidades de conservação de uso sustentável, estas foram e ainda estão sendo propostas por particulares que sentiram lesados por essas imposições ambientais, muitas ações buscando solucionar esses “conflitos” entre proteção ambiental e direito de propriedade, questionando-se, sobretudo, o dever de se cumprir a função social e o direito de indenização. A alegação principal é de que o Poder Público teria destruído qualquer possibilidade de exploração econômica de imóveis localizados nessas áreas.

Muitos particulares lograram êxito nessas ações, obtendo o direito de receber do Estado indenização pelas limitações ambientais impostas, posto equipará-las a verdadeiros atos de apossamento administrativo. A grande maioria dos juristas, apegados ao conceito de propriedade esposado no artigo 524 do Código Civil anterior, concebia o seu regime jurídico como subordinado ao direito civil para considerá-lo como direito real, relegando as normas publicistas sobre o assunto.

Em luta contra tais condenações, a Procuradoria Geral do Estado passou a acumular muitas vitórias que são, em verdade, fruto de uma política estatal em constante evolução a respeito do assunto. As teses fazendárias

colaboraram de forma decisiva para a mudança na postura dos tribunais, tanto para afastar as avaliações milionárias, fruto da supervalorização das matas nas ações de desapropriação direta, quanto para afastar, nos casos em que particulares promoveram as ações expropriatórias, a ideia de que a criação de uma unidade de conservação ambiental de uso sustentável afigura-se como ato de apossamento administrativo.

Pois bem, para oferecer uma solução para esse conflito entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, questão precípua está em analisar o cabimento de ações indiretas de desapropriação, frente aos atos de criação de unidades de conservação de uso sustentável, para, em um segundo momento, analisar o conceito de justa indenização que, historicamente, como noticiado acima, foi distorcido pelos operadores do direito.

7.1 Desapropriações indiretas

A desapropriação indireta é construção pretoriana e é definida como o instrumento processual utilizado para forçar o Poder Público a indenizar o ato ilícito, representado pelo apossamento da propriedade particular, sem o devido processo legal, que é a desapropriação.²⁰

O entendimento de nossos tribunais no sentido de que seria caso de desapropriação indireta a criação de unidades de conservação de uso sustentável em áreas que abarcam propriedades particulares se deu à luz do conceito de direito de propriedade fornecido pelo Direito Civil que, pelas razões expostas acima, não pode mais ser utilizado.

Não há que se admitir o cabimento de ação de desapropriação indireta, pelas razões de direito e de fato que serão expostas a seguir.

São dois os requisitos indispensáveis para a propositura da ação de desapropriação indireta: 1) que tenha havido apossamento administrativo do imóvel; 2) que o autor seja o titular do domínio da área apossada.

O apossamento é um ato físico, que implica a ocupação do imóvel pelo Poder Público, deslocando o proprietário da área e impedindo o seu reingresso.

²⁰ HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 5. ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2005. p. 187.

A criação de unidades de conservação não consiste obviamente em um ato físico, pois é fruto de um ato normativo que dispõe sobre um conjunto de limitações administrativas impostas pelo Poder Público, com o fim de dar cumprimento à função social da propriedade que se localiza em áreas cuja riqueza natural demanda proteção.

As restrições impostas pelo Poder Público, antes de violar um interesse legítimo do particular interessado, buscam realizar um interesse da coletividade de preservação da vida como garantia de atendimento ao grande princípio da dignidade da pessoa humana.

Não se poderia, sem infringir os princípios básicos do Direito, estender-se o conceito de apossamento, criando a figura do “desapossamento por ficção”.

De outra banda, considerando-se a ação de desapropriação indireta como consectário lógico do pedido de responsabilização civil do Estado, cabe ao particular interessado a prova do ato causador do dano e a respectiva relação de causalidade, o que, por certo, não ocorrerá, pois dano não há.

O que há são limitações administrativas de natureza ambiental que repercutem sobre todos os imóveis que se localizam em áreas com tais restrições.

Segundo lição de *Hely Lopes Meirelles*, limitação administrativa é “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direito ou de atividade particulares às exigências do bem-estar social”.²¹

Maria Sylvia Zanella de Pietro, por sua vez, define limitações administrativas como sendo “medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social”.²²

Toda limitação administrativa traz em si, em benefício do interesse público genérico, no caso a defesa do meio ambiente, uma obrigação de

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 600.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 142.

não fazer, abstratamente considerada. O proprietário da coisa sobre a qual recai uma dada limitação a conservará sob seu poder.

Dano é o que repercute no patrimônio do lesado. Avalia-se o dano material tendo em vista a diminuição sofrida no seu patrimônio e o ressarcimento ocorrerá mediante a recomposição do patrimônio lesado.

Portanto, nenhum dano sofre aquele que, a despeito da qualidade de titular do direito de propriedade sobre imóvel localizado em área de proteção ambiental, nunca o explorou, mantendo-se inerte.

Se a indenização é pleiteada com base no esvaziamento econômico da propriedade, a resposta afirmativa a essa questão viria somente se apurada a sua efetiva utilização econômica.

Ora, os particulares que propuseram ação de desapropriação contra o estado nunca exploraram economicamente suas glebas, posto que, em diversas situações, os locais, pela sua topografia montanhosa, são praticamente inacessíveis. Ou seja, é a própria natureza impondo a inviabilidade econômica de exploração da terra e das riquezas naturais lá existentes.

Demais disso, não há nem que se falar em dano eventual ou presumido, que se caracterizaria com a mera possibilidade de exploração, pois ele não é suficiente para êxito de uma ação de desapropriação indireta, haja vista que somente se indeniza o dano efetivo.

Nessa linha, ensina *José Afonso da Silva*:

“[...] quem compra um terreno à margem de cursos d’água, nas nascentes, nas margens de estrada e onde mais existam matas protetoras já o adquiriu com aquela restrição, porque ao adquirir já ali estavam as montanhas e demais acidentes da natureza que exigiam a complementação da permanência na floresta. Não há, pois, o que indenizar. Indeniza-se um prejuízo, um corte injusto num direito legítimo. Uma restrição imposta pelo Estado, em favor de terceiros. Exigir reparação civil por manutenção de matas evidentemente protetoras é o mesmo que pedir ao Poder Público recompensa pelas áreas perdidas com montes inaproveitáveis, lagoas e banhados, areais, pedreiras, etc.”²³

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 124-125.

O não uso do bem em decorrência da imposição de limitações de natureza ambiental não o transforma em propriedade improdutiva e, por consequência, suscetível de desapropriação.

É imperioso considerar que o fato de estar o proprietário impedido de usar amplamente a sua propriedade em dadas circunstâncias se liga, no caso vertente, à ideia de solidariedade social e de preservação da vida para a presente e as futuras gerações, e não à ideia de ocupação indevida pelo Poder Público.

Cabe portanto aos autores adequarem o uso da sua propriedade às limitações contidas na legislação federal e municipal (Código Florestal e demais legislações pertinentes), sem que ao estado possa ser carreada qualquer obrigação de indenizar pela instituição de limitações administrativas, que dão cumprimento ao princípio da função social da propriedade.

Segue, por oportuno, opinião trazida por *Manoel Pereira Calças*:

“No que concerne, porém, às desapropriação indiretas, entendo que o melhor posicionamento é o perfilhado pelos julgados que negam o direito à indenização perseguida, pois o Estado de São Paulo não ocupou quaisquer dos imóveis situados na Serra do Mar, sendo evidente que não pode o particular pretender compelir o Estado a efetuar a desapropriação de seu imóvel, sob o argumento de que a simples edição do decreto estadual importou no exaurimento da potencialidade econômica do mesmo. A efetivação da desapropriação é ato próprio da soberania estatal, informado pelos princípios da conveniência e oportunidade.”²⁴

Ainda que assim não fosse, nenhuma obrigação poderia ser imputada ao estado, pois eventuais limitações ao uso da propriedade dos particulares decorreram exclusivamente de atos normativos federais já existentes por ocasião da criação das unidades de conservação, como é o caso do primeiro Código Florestal, que foi editado em 1934, não podendo o Estado de São Paulo ser responsabilizado por tais restrições.

O primeiro Código Florestal, instituído pelo Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, já considerava as florestas bem de interesse comum e

²⁴ CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira. As ações de desapropriação indireta propostas em face da criação do Parque Estadual da Serra do mar pelo Decreto Estadual n. 10.251, de 30.8.1977. In: *REGULARIZAÇÃO* imobiliária de áreas protegidas. Organização de Beatriz Corrêa Netto Cavalcanti et al. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2003. v. 3, p. 353.

os direitos de propriedade sobre elas sofreriam limitações estabelecidas em lei, especialmente em relação ao corte de árvores em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene.

Florestas protetoras eram as que tinham por funções conservar o regime de águas, evitar a erosão, fixar dunas, auxiliar a defesa de fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios de beleza natural e asilar espécimes raros da fauna nacional. Eram ditas como remanescentes as florestas que formassem os parques nacionais, estaduais e municipais, e as que tivessem espécimes preciosos, de interesse biológico ou estético e as reservadas para pequenos parques ou bosques públicos. Por fim, havia as florestas modelo, constituídas pelas plantadas, artificiais, e as de rendimento, que compreendiam as que não se enquadrassem nas categorias anteriores. Essas últimas são chamadas hoje de “plantadas” ou “industriais”.

Desde então, portanto, constata-se a existência de limitações administrativas de caráter geral em prol da defesa do meio ambiente, sem que, em nenhum momento, até antes da declaração de utilidade pública dessas áreas, fosse pleiteada qualquer indenização em razão delas.

O Superior Tribunal de Justiça, pela sua 1ª Turma, vem consolidando jurisprudência acolhendo essa tese da Fazenda Estadual, ao fundamento de que as limitações administrativas de caráter ambiental existem desde a edição do primeiro Código Florestal:

“Antes de se proceder à análise das demais questões suscitadas no agravo regimental, cumpre registrar, inicialmente, relevantes premissas extraídas do julgamento do Recurso Especial n. 442.774/SP, de relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, em que foram elencadas as circunstâncias necessárias à caracterização da chamada desapropriação indireta, com a consequente obrigação de indenizar imposta ao Estado. Confira-se a ementa do referido julgado: ‘Administrativo – Criação do Parque Estadual da Serra Domar (Decreto estadual n. 10.251/77). Desapropriação indireta. Pressupostos: apossamento, afetação à utilização pública, Irreversibilidade. Não caracterização. [...] 3. A chamada ‘desapropriação indireta’ é construção pretoriana criada para dirimir conflitos concretos entre o direito de propriedade e o princípio da função social das propriedades, nas hipóteses em que a Administração ocupa propriedade privada, sem observância de prévio processo de desapropriação, para implantar obra ou serviço público. 4. Para que se tenha por caracterizada situação que imponha ao particular a substituição da prestação específica (restituir a coisa vindicada) por prestação alternativa (indenizá-la em dinheiro), com a consequente transferência compulsória do domínio ao estado, é preciso que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes circunstâncias: (a) o

apossamento do bem pelo estado, sem prévia observância do devido processo de desapropriação; (b) a afetação do bem, isto é, sua destinação à utilização pública; e (c) a impossibilidade material da outorga da tutela específica ao proprietário, isto é, a irreversibilidade da situação fática resultante do indevido apossamento e da afetação. [...] 8. Recurso especial provido.’ (STJ – REsp N. 442.774/SP, 1ª Turma, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ, de 20.06.2005). Exige-se, portanto, para que fique caracterizada a desapropriação indireta, que o estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, mesmo após a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, não havendo falar, desse modo, em desapropriação indireta. Nada impede, todavia, que o tombamento de determinados bens, ou a imposição de limitações administrativas, traga prejuízos aos seus proprietários, gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar. Em sede doutrinária, José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de direito administrativo*, 14. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 627-630 e 638-639) traz a seguinte lição: ‘O tombamento, por significar uma restrição administrativa que apenas obriga o proprietário a manter o bem tombado dentro de suas características para a proteção do patrimônio cultural, não gera qualquer dever indenizatório para o Poder Público, e isso porque nenhum prejuízo patrimonial é causado ao dono do bem. Somente se o proprietário comprovar que o ato de tombamento lhe causou prejuízo, o que não é a regra, é que fará jus à indenização. [...] Ressalva-se apenas a hipótese em que, sob a denominação de tombamento, o estado realmente interdita o uso do bem pelo proprietário. Nesse caso é até impróprio falar-se em tombamento; o certo será considerar-se hipótese de servidão administrativa ou de desapropriação, conforme o caso, passando o proprietário então a ter direito à indenização pelos prejuízos causados pelo uso, ou pela própria perda da propriedade, no todo ou em parte’. Em relação às limitações administrativas: ‘Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. [...] Sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. As normas genéricas, obviamente, não visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, abrangem quantidade indeterminada de propriedades. Desse modo, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca direitos subjetivos. Por outro lado, não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta. É mister salientar, por fim, que inexistente causa jurídica para qualquer tipo de indenização a ser paga pelo Poder Público. Não incide, por conseguinte, a responsabilidade civil do estado geradora do dever indenizatório, a não ser que, a pretexto de impor limitações gerais, o

estado cause prejuízo a determinados proprietários em virtude de conduta administrativa. Aí sim, haverá vício na conduta e ao estado será imputada a devida responsabilidade, na forma do que dispõe o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal'. Na hipótese dos autos, os autores, ora agravantes, afirmam que o Decreto estadual n. 10.251/77, criador do Parque Estadual da Serra do Mar na região onde estão localizadas as suas propriedades, impôs inúmeras restrições ao uso do bem, esvaziando por completo o conteúdo econômico da propriedade; daí a obrigação de indenizar. O cerne da questão, portanto, está em saber se houve a efetiva interdição de uso do imóvel em referência, por intermédio do referido ato administrativo. Este Tribunal, em diversos julgados versando sobre a mesma matéria, deixou assentado que a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, por intermédio do Decreto estadual n. 10.251/77, do estado de São Paulo, ou qualquer outro ato normativo de extensão da área inicialmente prevista, não acrescentou qualquer limitação às previamente estabelecidas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano etc.), os quais já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. Com efeito, o artigo 2º da Lei n. 4.771/65 (Código Florestal), com a redação vigente à época da edição do Decreto estadual n. 10.251/77, assim dispunha: 'Artigo 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; 3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros. b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, mesmo nos chamados 'olhos d'água', seja qual for a sua situação topográfica; d) *no topo de morros, montes, montanhas e serras*; e) *nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive*; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres'. No ano de 1961, ou seja, em data anterior à edição do Código Florestal, o Decreto n. 50.813/61 já determinava: '*Artigo 1º - São declaradas protetoras, nos termos do artigo 4º, letras 'a', 'b', 'e', 'f' e 'g' do Código Florestal, aprovado pelo Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, as florestas tanto de domínio público como as de propriedade privada, existentes ao longo da encosta atlântica das serras Geral e do Mar, localizadas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara e Espírito Santo. Artigo 2º - A delimitação definitiva da área das florestas, ora declaradas protetoras, será feita depois de indispensável estudo e reconhecimento da região, a ser realizado sob a*

orientação e fiscalização do serviço florestal, do Ministério da Agricultura. Artigo 3º - Fica o Ministério da Agricultura, por intermédio do serviço florestal, autorizado a entrar em entendimento com o governo dos estados acima indicados, com as Prefeituras interessadas e com os particulares proprietários das terras da região abrangidas por este decreto, para o fim especial de alcançar o objetivo colimado e efetuar o pagamento das indenizações que se fizer necessário, de acordo com o parágrafo único do artigo 11, do citado Código Florestal. Artigo 4º - A execução das medidas de guarda, fiscalização, conservação e regeneração das florestas de que trata este decreto ficará especialmente a cargo do serviço florestal do Ministério da Agricultura, que para tal fim poderá promover convênios com órgãos da administração pública e entidades privadas interessadas na conservação da natureza geral. Artigo 5º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário'. Daí se conclui que é indevida qualquer indenização em favor dos proprietários dos terrenos atingidos pelo Decreto Estadual n. 10.251/77, salvo se comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes. Sobre o tema, é oportuno conferir, também, os precedentes a seguir transcritos: 'Processual Civil e Civil – Desapropriação indireta. 'Parque Estadual de Jacupiranga'. Área da Serra do Mar. Violação ao artigo 535, II, do Código de Processo Civil não configurada. Incidência da Súmula n. 284 do STF. Limitação administrativa imposta pela Lei n. 4.771/65 e pelo Decreto estadual n. 145/69. Direito à indenização. Inexistência. [...] O estado de São Paulo, ao criar o 'Parque Estadual de Jacupiranga', situado na região da 'Serra do Mar', simplesmente repetiu uma limitação administrativa já estabelecida pelo Código Florestal. As restrições impostas indiscriminadamente a todos os detentores do domínio sobre áreas florestais de preservação permanente não podem ser tidas como ato de apossamento pela Administração Pública e capazes de autorizar a desapropriação indireta. Recurso especial não conhecido.' (REsp n. 160.334/SP, 2ª Turma, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, *DJ*, de 11.04.2005). 'Administrativo. Ação de indenização por desapropriação indireta. Parque Estadual da Serra do Mar. Limitações administrativas de caráter geral. Função social da propriedade. Ausência de prejuízo. Impossibilidade de indenização. [...] III - O ato administrativo que criou o Parque Estadual da Serra do Mar não impôs aos proprietários outras restrições que não aquelas decorrentes da legislação constitucional e infraconstitucional, sendo certo que essas limitações administrativas, de caráter geral, não constituem direito que ampare qualquer indenização. IV - Precedente: REsp n. 468.405/SP, rel. Min. José Delgado, *DJ*, de 19.12.2003, voto-vista Min. Teori Albino Zavascki. [...] VI - Recurso especial não conhecido.' (STJ – REsp n. 596.645/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, *DJ*, de 03.11.2004). 'Administrativo – Ação de indenização por desapropriação indireta. Parque Serra do Mar. Indenização. Inocorrência dos pressupostos da ação. Inexistência de prejuízos.

Propriedade vinculada à função social. Mata atlântica. Preservação. 1. Recurso especial contra v. acórdão que apreciou ação de indenização por desapropriação indireta contra o estado de São Paulo, referente a imóvel localizado no Parque Serra do Mar. 2. Do exame dos autos, verifica-se que estão comprovados os seguintes aspectos: a) o estado de São Paulo, em nenhum momento, apossou-se dos imóveis dos recorridos; b) as certidões imobiliárias não identificam, com clareza, os imóveis objeto da indenização, pois há descrições nas referidas certidões que excluem parcelas de imóveis, fazendo-se menção a outra transcrição, conforme documento acostado; c) há dificuldades para se identificar se os imóveis mencionados na inicial se constituem num imóvel contíguo ou não. 3. A presente ação não pode ser enquadrada como uma expropriatória indireta, visto que não estão presentes os pressupostos que orientam tal espécie de ação. Inexiste apossamento administrativo por parte do estado, nem este praticou, com relação à propriedade discutida, qualquer esbulho ou ilícito que causasse prejuízo aos autores. Em nenhum momento os autores provaram haver apossamento, esbulho ou qualquer outro ilícito por parte do estado ou seus pressupostos com relação à propriedade. O imóvel sempre permaneceu no mesmo estado, ou seja, intocado, quer pelos autores, seus antecessores, ou mesmo pelo Poder Público, quer por força da legislação federal quer em face da legislação municipal que orienta o uso e ocupação do solo local. 4. Nenhuma indenização é devida, pelo fato de nenhum prejuízo terem sofrido os recorridos. O uso da propriedade está vinculado à sua função social. Esta tornou-se presente com a necessidade de preservar-se, para o bem da humanidade, os recursos naturais da mata atlântica. Não exploravam qualquer atividade comercial ou industrial no imóvel, dele não obtendo renda de qualquer limite. Não há de se cancelar indenização no valor de mais de 4,5 milhões de reais, fixada em 1995, acrescido de juros de mora, juros compensatórios, correção monetária e honorários, para cobrir alegadas limitações administrativas em 112 ha de terra sem qualquer exploração econômica. 5. Recurso provido.’ (STJ – REsp n. 468.405/SP, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, *DJ*, de 19.12.2003). Conquanto ainda exista certa divergência em torno da matéria na Primeira Seção desta corte, submete-se à orientação adotada no âmbito da Primeira Turma. Em face do exposto, não havendo razões capazes de infirmar a decisão agravada, nega-se provimento ao agravo regimental.” (STJ – AgR REsp n. 610.158/SP, 1ª Turma, rel. Min. Denise Arruda).

“Processual Civil e Civil – Desapropriação indireta. Parque Estadual de Jacupiranga. Área da Serra do Mar. Violação do artigo 535, II do Código de Processo Civil não configurada. Incidência da Súmula n. 284 do STF. Limitação administrativa imposta pela Lei n. 4.771/65 e pelo Decreto estadual n. 145/69. Direito à indenização. Inexistência. O estado de São Paulo, ao criar o Parque Estadual de Jacupiranga, situado na região da Serra do Mar, simplesmente repetiu uma limitação

administrativa já estabelecida pelo Código Florestal. As restrições impostas indiscriminadamente a todos os detentores do domínio sobre áreas florestais de preservação permanente não podem ser tidas como ato de apossamento pela Administração Pública e capazes de autorizar a desapropriação indireta. Em sede de embargos infringentes opostos ao julgamento supra, ao rejeitá-los, o e. ministro relator sustentou, *verbis*: ‘No tocante ao mérito da controvérsia, não confiro direito de expropriação indireta, porque as limitações de uso da propriedade situadas na região da Serra do Mar eram precedentes à própria criação do Parque Estadual, porque já estabelecidas pelo Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15.09.1965). Na Serra do Mar, pela própria composição do terreno, constituído de material calcário e de fácil decomposição e por ser uma área íngreme, não há possibilidade de exploração intensa da agricultura nem se poderia promover o corte irrefletido de árvores, ou seja, o desmatamento para indústrias madeireiras, porque a cobertura vegetal é o que exatamente agrega aquele solo, de modo a impedir os desmoronamentos que costumam acontecer sobretudo na área da chamada estrada de Santos. Mais recentemente, a segunda turma do E. Superior Tribunal de Justiça sedimentou jurisprudência neste sentido ao julgar o REsp n. 167.070-SP, rel. Min. Luiz Fux.’ (STJ – REsp n. 160.334/SP, 1ª Turma, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, *DJ*, de 17.02.2005).

“Administrativo – Desapropriação. Área tombada para reserva florestal do Parque Estadual da Serra do Mar. Indenização. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que não há indenização pela só limitação administrativa. Se a limitação vai ao ponto de privar o seu proprietário do uso pleno, indeniza-se na mesma proporção do prejuízo causado. Área de preservação permanente que impede o uso da propriedade, mas onde não é possível haver exploração econômica do manancial vegetal. Indenização limitada à terra nua, não se estendendo à cobertura vegetal. Recurso especial do estado de São Paulo provido em parte e improvido o dos expropriados.” (STJ – REsp n. 160.334/SP, 1ª Turma, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 17.02.2005).

Observa-se, contudo, que o Superior Tribunal de Justiça também reconheceu que as restrições ambientais representam verdadeiras limitações administrativas e assim desautorizou a propositura de ações de desapropriação indireta pelo particular, mas, de outro lado, ressaltou a possibilidade de indenização para proteger aqueles que comprovadamente sofreram limitações mais extensas do que as já existentes à época da sua instituição.

É preciso assegurar a convivência harmônica entre os princípios constitucionais da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, para não sacrificar um em detrimento do outro.

Em muitos casos, observa-se a colisão entre princípios da mesma hierarquia, sendo que outra alternativa não há senão criar uma solução que resulte em concordância prática entre eles, o que somente será possível se relativizarem os princípios confrontantes.

Assim, considerando que o direito de propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social, relegando para um segundo plano o anseio egoístico de seu titular, e considerando que sempre houve a imposição de limitações administrativas de caráter geral pelo Poder Público sobre a propriedade privada e também sobre áreas dotadas de atributos ambientais relevantes, facilmente chegaremos à conclusão de que a mera edição de ato de Poder Público instituidor de áreas de preservação ambiental não gera qualquer direito de indenização, salvo se comprovada a exploração econômica do local antes mesmo da criação da área.

7.2 Critério da justa indenização

Em sendo cabível indenização sob as condições acima expostas, há que se fixar quais os critérios para a justa indenização, isso porque é fato público e notório que o estado de São Paulo foi condenado a pagar indenizações milionárias em ações de desapropriação promovidas para a instituição de unidades de conservação.

O cerne da questão esteve por muito tempo no fato de que costumeiramente se avaliavam separadamente duas faces de uma mesma realidade: terra nua e cobertura vegetal, está sempre superestimada. No entanto, é preciso ressaltar que ambas encontram-se em relação de acessoriedade e, por assim dizer, não podem ostentar preço distinto.

Os peritos, à época, desconsideraram as dificuldades de acesso às áreas, os custos de extração da madeira e com o seu deslocamento, bem como a fragilidade dos títulos apresentados que, por vezes, eram fruto da ação de grileiros. Ainda foram incluídos na avaliação os supostos lucros que os particulares poderiam auferir com a exploração da área, mesmo que ela nunca tivessem sido explorada economicamente antes da criação da unidade.

Reza a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIV, que cabe à lei estabelecer o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição.

A justa indenização a ser paga pelo proprietário expropriado deve refletir o preço de mercado do imóvel para que o expropriado, de posse da quantia ofertada, possa adquirir outra propriedade em iguais condições.

De mais a mais, as limitações legais e físicas que incidem sobre as áreas trazem dificuldades para sua venda, razão pela qual o seu valor de mercado não poderá ser alto.

Demais disso, outras tantas condenações poderiam ter sido evitadas com a compreensão de que algumas formas de unidades de conservação possibilitam o uso e ocupação pelos seus proprietários, estabelecendo, apenas algumas regras de zoneamento territorial, tal como ocorre nas áreas de proteção ambiental.

O Superior Tribunal de Justiça caminha para pacificar o entendimento no sentido de que as matas inexploráveis são acessórios da terra nua e, portanto, sem valor destacado do valor fixado para o pagamento da terra, tal como no seguinte julgamento:

“Administrativo – Desapropriação direta. Imóvel situado na Estação Ecológica Jureia-Itatins. Indenização pela terra nua e pela cobertura florística. Não é devida indenização pela cobertura vegetal de imóvel desapropriado se já anteriormente à dita desapropriação, configurada estava a impossibilidade de sua exploração econômica (STJ – REsp n. 123.835/SP, rel. p/ acórdão Min. José Delgado, *DJ*, de 01.08.2000). As matas inexploráveis são caracterizadas unicamente como acessório da terra nua, sem valor destacado do valor fixado para o pagamento da terra. Assim, se a exploração econômica da propriedade é inviável, não é justo indenizar os expropriados pelo valor da cobertura florística inexplorável economicamente, sob pena de enriquecimento sem causa. (REsp n. 149.746/SP, rel. Min. Francisco Falcão, *DJ*, de 30.05.2005). Recurso especial provido.” (STJ – REsp n. 809.827, rel. Min. Francisco Falcão, *DJ*, de 28.11.2006).

De outra banda, alguns ministros entendem que a cobertura florística é, sim, indenizável, porém, o que se impede é que o cálculo em separado da vegetação importe indenização do imóvel em valor superior ao de mercado e, nessa esteira, afirmam que é irrelevante a avaliação em separado da cobertura vegetal e da terra nua.

Seguindo um ou outro posicionamento, o importante é que a indenização a ser fixada deve obedecer ao comando constitucional que determina que o seu valor seja justo. Se o estado pagar pelo imóvel valor acima do mercado, de fato toda a coletividade estará suportando essa condenação.

O Decreto-Lei n. 3.365/41, em seu artigo 27, fixa como parâmetros para a fixação do preço:

- “a) a estimação dos bens para efeitos fiscais;
- b) o preço de aquisição e interesse que o proprietário auferir dos bens expropriados;
- c) a sua situação, estado de conservação e segurança;
- d) o valor venal dos bens da mesma espécie, nos últimos cinco anos;
- e) a valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao desapropriado.”

A justa indenização foi melhor definida no artigo 12 da Lei Federal n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta e disciplina a reforma agrária, como aquela que reflete o preço atual de mercado do imóvel, já incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas.

Ainda assim, se apurado o valor da cobertura vegetal segundo o preço de mercado de madeiras, não que ser abatidos os custos e despesas necessários à extração de tal riqueza, além dos valores correspondentes à eventual indenização pelos danos que seriam causados ao meio ambiente e à reposição da área ao *status quo ante*.

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) trouxe um alento ao tema, que é tão tormentoso. Segundo *José Eduardo Ramos Rodrigues*, “a Lei do SNUC andou bem ao excluir expressamente certos bens e critérios descabidos de cálculo de indenização em desapropriação”.²⁵

A Lei do SNUC exclui do cálculo da indenização as espécies arbóreas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ganhos e lucro cessante, o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos e as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

A imposição dessas diretrizes porá fim ao cálculo desarrazoado do valor da indenizações ocorridos no curso da década de 90. É preciso que os proprietários de terras em áreas com enorme riqueza de biodiversidade se conscientizem de que exercem papel fundamental na defesa do meio ambiente e que o Judiciário não acentue a ganância daqueles que apenas buscam o lucro.

²⁵ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 194.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda propriedade tem como elemento estrutural sua função social, ou seja, a propriedade que não atende sua finalidade social não pode ser considerada propriedade.

Todo titular de um bem imóvel tem o dever de fruir de seu direito, desde que atenda às limitações de caráter geral impostas ao seu direito, pois a mudança de interpretação do Direito Civil, antes de caráter individualista, tal qual no início do século, não mais se coaduna com o sistema vigente, que tem como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana.

O Direito Ambiental brasileiro, além de novo, é inovador, frente à constatação da crise ambiental contemporânea. A Constituição brasileira inseriu uma verdadeira política ambiental, de modo que, no tema propriedade, a defesa do meio ambiente marca presença determinante,

Frutos de interpretação equivocada apegada ao conceito individualista do direito de propriedade, e ainda fora de compasso com os ditames constitucionais, foram as condenações milionárias por desapropriação indireta movidas por particulares que se sentiram lesados com a imposição de limitações administrativas de natureza ambiental contra o estado de São Paulo.

Restou demonstrada a natureza jurídica das restrições ambientais impostas pelo ato criador de uma área de proteção ambiental em sentido amplo, ou seja, não se trata, como se entendeu há tempos em nossos tribunais, de ato de apossamento administrativo, mas sim de limitação administrativa de caráter geral que, pela definição exposta, não gera direito de indenização.

Pois bem, mercê da natureza de limitação administrativa, as restrições impostas pelo Poder Público atendem ao princípio da função socioambiental da propriedade que, por sua vez, está em consonância com o princípio orientador de todo o ordenamento jurídico, o da dignidade da pessoa humana.

Reza a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIV, que cabe à lei estabelecer o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição.

A justa indenização a ser paga pelo proprietário expropriado deve refletir o preço de mercado do imóvel, para que o expropriado, de posse da quantia ofertada, possa adquirir outra propriedade em iguais condições.

Para tanto, a Lei da Reforma Agrária, a Lei das Desapropriações e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação conferem diretrizes que deverão ser obedecidas na avaliação das áreas expropriadas para a criação de unidades de conservação ambiental.

Dessa forma, tornar-se-ão menos dispendiosas as regularizações fundiárias das unidades de conservação, visando a colocar um ponto final na indústria das desapropriações que tanto já prejudicou a sociedade paulista.

9 REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. (Coleção Saraiva de Legislação). Também Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira. As ações de desapropriação indireta propostas em face da criação do Parque Estadual da Serra do mar pelo Decreto estadual n. 10.251, de 30.8.1977. In: *REGULARIZAÇÃO imobiliária de áreas protegidas*. Organização de Beatriz Corrêa Netto Cavalcanti et al. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2003. v. 3, p. 345-356.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2006.

- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto Ferreira (Orgs.). *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*. Colaboração de Luis Guilherme Aidar Bondioli e Vanderlei Arcanjo da Silva. 39. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUZA, Motaury Ciocchetti de. *Ação civil pública*. São Paulo: Malheiros, 2003.

