

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
JOSUÉ MIRANDA DOS REIS SANTOS**

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
Um estudo jurídico sobre os limites da regulação da Zona de
Amortecimento**

**Juiz de Fora
2014**

JOSUÉ MIRANDA DOS REIS SANTOS

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

Um estudo jurídico sobre os limites da regulação da Zona de Amortecimento

Monografia apresentada pelo acadêmico Josué Miranda dos Reis Santos, matriculada sob o número 200604021, à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial de obtenção do bacharelado em Direito.

Orientador: Professor Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani

**Juiz de Fora
2014**

JOSUÉ MIRANDA DOS REIS SANTOS

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: Um estudo jurídico sobre os
limites da regulação da Zona de Amortecimento**

Monografia apresentada à
Faculdade de Direito, da
Universidade Federal de Juiz de
Fora como requisito parcial à
obtenção do grau de bacharel em
Direito:

Aprovada em 07 de Fevereiro de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Waleska Marcy Rosa
Universidade Federal de Juiz de Fora

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a constitucionalidade da delimitação da Zona de Amortecimento das Unidades de Conservação. Busca-se enfatizar a temática relativa aos direitos fundamentais, de modo a destacar o princípio constitucional da legalidade administrativa e os limites da ação normativa da administração pública, como forma de tutela do próprio direito fundamental. A metodologia utilizada é a crítico-reflexiva, com o estudo dogmático que se impõe à Ciência do Direito, enquanto ciência normativa.

Palavras-chave: Direito. Estado de Direito. Legalidade administrativa. Zona de Amortecimento

ABSTRACT

This paper aims to outline the Buffer Zone of Protected Areas. Seeks to emphasize the theme on fundamental rights in its various dimensions and the performance of the Brazilian state, in order to emphasize the constitutional principle of legality and the bounds of the normative action of public administration, as a means of safeguarding the fundamental right itself. The methodology used is the critical-reflexive, with the dogmatic study that requires Science of Law as normative Science.

Key-Words: Law. Rule of Law. Legality. Buffer Zone

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA BRASILEIRA AO MEIO AMBIENTE	10
2.1	A TUTELA JURÍDICA AO MEIO AMBIENTE ANTES DO CÓDIGO CIVIL DE 1916	10
2.1.1	As ordenações do Reino	10
2.1.2	O Império do Brasil	11
2.2	A PROTEÇÃO NA REPÚBLICA VELHA	11
2.3	O PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO	12
2.4	A PROLIFERAÇÃO LEGISLATIVA POSTERIOR AO CÓDIGO FLORESTAL DE 1934	12
2.5	O NOVO CÓDIGO FLORESTAL	13
2.6	A CONSTITUIÇÃO DE 1988	13
2.7	O NOVÍSSIMO CÓDIGO FLORESTAL	15
3	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	16
3.1	OS PRIMÓRDIOS DA PROTEÇÃO <i>IN SITU</i>	16
3.2	A PRIMEIRA FORMA DE REGULAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	17
3.3	A SISTEMATIZAÇÃO DA DISCIPLINA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL	17
3.4	ELEMENTOS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	18
3.4.1	Conceito	18
3.4.2	Consequências da definição legal	18
3.4.3	Elementos constitutivos das Unidades de Conservação	19
3.4.3.1	<i>Plano de Manejo</i>	19
3.4.3.2	<i>Unidade de Conservação de Proteção Integral</i>	19
3.4.3.3	<i>Unidade de Conservação de Uso Sustentável</i>	20
3.5	CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	20
3.5.1	Quem pode criar uma Unidade de Conservação?	20

3.5.2	Qual é o instrumento normativo apto à criação de Unidades de Conservação.....	21
3.6	IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ALTERAÇÕES SUPERVENIENTES EM SUAS ÁREAS	22
3.7	GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	23
4	ZONA DE AMORTECIMENTO	24
4.1	CONCEITO EXTRAJURÍDICO.....	24
4.2	CONCEITO JURÍDICO E FINALIDADE DO INSTITUTO.....	25
4.3	IMPLICAÇÕES DA FIXAÇÃO E REGULAÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO	25
4.4	EXEMPLO DE INSTRUMENTO NORMATIVO QUE ESTABELECE LIMITAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA COM RELAÇÃO AO USO E OCUPAÇÃO NA ZONA DE AMORTECIMENTO.....	26
5	CONSTITUCIONALIDADE DA REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DE PROPRIEDADES LOCALIZADAS NA ZONA DE AMORTECIMENTO	28
5.1	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	28
5.2	A LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E A JURIDICIDADE.....	29
5.2.1	A rejeição à tese de uma prefixação legal rígida.....	30
5.2.2	A delimitação e a regulação da Zona de Amortecimento por lei em sentido formal	30
5.2.3	A delimitação e a regulação da Zona de Amortecimento por ato infralegal	31
5.2.3.1	<i>A fixação e a regulação da Zona de Amortecimento por Decreto do Executivo</i>	<i>31</i>
5.2.3.2	<i>A fixação da Zona de Amortecimento por agências executivas dos entes políticos</i>	<i>32</i>
5.2.3.3	<i>A fixação da Zona de Amortecimento por portaria do Conselho Gestor da Unidade de Conservação.....</i>	<i>33</i>
6	CONCLUSÕES	37
7	BIBLIOGRAFIA.....	40

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto a Zona de Amortecimento das Unidades de Conservação. O estudo dogmático do objeto permitirá identificar o que é uma zona de amortecimento, qual o seu significado jurídico e as suas finalidades e objetivos.

De modo particularizado, o estudo visa à identificação dos limites jurídicos para a restrição ao direito de propriedade privada imóvel, localizada na Zona de Amortecimento. Por fim, volta-se a atenção para o instrumento normativo apto a estabelecer limites ao direito fundamental de propriedade.

Para tanto, passa-se por uma sucinta análise histórica da tutela jurídica brasileira do meio ambiente, de modo a possibilitar um panorama dos progressos alcançados ou de possíveis retrocessos.

Em um segundo momento, propõe-se uma análise da Unidade de Conservação. Nesse sentido, há lugar para a classificação das Unidades e os complementos, delineados pela Lei Federal nº 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criando uma verdadeira sistematização das políticas públicas voltadas à tutela dos espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo e em sentido estrito, principalmente.

Após a visão histórica da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e da apresentação das Unidades de Conservação, como instrumento estatal de políticas públicas ambientais de conservação *in situ*, chega-se ao ponto central do trabalho que é justamente o estudo jurídico da Zona de Amortecimento.

No que tange à Zona de Amortecimento, a investigação se dá pelo conceito doutrinário e legal, pelas finalidades do instituto, pela análise do arcabouço jurídico-normativo pertinente que trata da matéria e à exposição de um exemplo real de instrumento normativo que estabelece limitação ao direito de propriedade privada nestas áreas, com relação ao uso, disposição e ocupação do solo.

Por fim busca-se entender a constitucionalidade da regulação do uso e ocupação das propriedades localizadas na zona de amortecimento, por meio de lei em sentido formal, ato administrativo do poder público, como por exemplo, o decreto, portaria das agências executivas, como o Instituto Chico Mendes, em nível Federal e o Instituto Estadual de Florestas, no Estado de Minas Gerais.

2 EVOLUÇÃO DA TUTELA JURÍDICA BRASILEIRA AO MEIO AMBIENTE

A análise histórica serve ao estudioso, de modo a situá-lo no tempo. O mesmo instituto comporta diversas acepções se analisado e cotejado em épocas distintas.

Para um trabalho acadêmico, o estudo do objeto não pode prescindir de uma análise histórica. Entretanto, há de se frisar que a concepção dos institutos vai se moldando ao longo do tempo, de modo que mais de uma acepção dos conceitos pode coexistir, o que significa que a análise histórica não é estanque e compartimentada, mas dialética e conflitual.

No que tange ao estudo proposto, foi feita uma demarcação histórica para fins didáticos que objetiva a elucidação do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro. A exposição contempla uma gradação de importância ao bem jurídico *meio ambiente*, desde a quase total indiferença jurídica até a positivação no texto constitucional de 1988.

2.1 A TUTELA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE ANTES DO CÓDIGO CIVIL DE 1916

2.1.1 As ordenações do Reino

O estudo da disciplina jurídica relativa ao meio ambiente deve começar pelo cotejo das ordenações portuguesas que vigiam no Brasil até a promulgação do Código Civil brasileiro de 1916.

As ordenações Afonsinas estavam em plena vigência ao tempo de descobrimento e sob o reinado de Dom Afonso V, rei de Portugal. Em 1521 foram editadas as ordenações Manuelinas, sob o reinado de Dom Manuel. Nesse período, a tutela normativa do meio ambiente entendia-o como propriedade da coroa portuguesa e por isso punia quem cortasse árvores frutíferas ou mesmo quem caçasse nas terras do rei (MILARÉ, 2011, p. 1041).

A partir de 1580, com a União Ibérica e o reinado de Filipe II, a colônia brasileira passa a regência das ordenações Filipinas, que avançam um pouco em relação ao conceito meramente utilitarista e ensaiam um conceito de poluição,

associado à má utilização da água, bem como determinação de períodos nos quais a pesca era proibida.

2.1.2 O Império do Brasil

Até o ano de 1808, a colônia brasileira era praticamente desconsiderada por Portugal. Daqui retiraram madeira, introduziram a pecuária e a atividade mineradora, como forma de colonização de exploração.

Em 1808, fugindo da invasão francesa e com auxílio da Inglaterra, a corte portuguesa veio para o Brasil e aqui se instalou. Todavia, a nossa história continuou sendo a de uma depredação ambiental impune, visto que o meio ambiente só era importante, enquanto fosse interesse da Coroa portuguesa ou os interesses fundiários dos detentores das sesmarias.

Em 1822, com o advento do Império do Brasil, uma tímida produção normativa começava a ganhar formas rudimentares. Nesse período, data o Código Criminal de 1830, que penalizava o corte ilegal de madeiras e a Lei 601 de 1850, que inovou na disciplina do uso do solo, a ocupação do território, desmatamento, incêndios criminosos e as invasões (MILARÉ, 2011, p. 1043). Mas, a despeito dos avanços, ainda presente o caráter marcante de proteção à propriedade do imperador.

2.2 A PROTEÇÃO NA REPÚBLICA VELHA

A produção normativa no Brasil no período posterior a 1891 e o advento da República demonstra a mudança de perspectiva sobre o meio ambiente. Antes, a tutela ao meio ambiente se dava por tratar-se de parte integrante do patrimônio da Coroa ou do Imperador, corolário do princípio monárquico. Assistiu-se a uma grande mudança sob a égide da república.

O princípio republicano implica na análise dos bens corpóreos e incorpóreos do Estado como bem de todos. Ademais, o poder político passa a ser de ordem a quem preencha os critérios estabelecidos pela constituição e pela normativa infraconstitucional, não mais pela vitaliciedade e hierarquia, típicos dos regimes monárquicos (GILMAR, INOCÊNCIO e PAULO, 2009, p. 170).

O poder político se diluiu na república velha (1891-1930). As oligarquias regionais tomaram o poder, que até então era centralizado nas mãos do monarca. Como consequência deste movimento, observou-se o avanço do Estado Liberal e do direito codificado, notadamente o Código Civil de 1916.

A codificação de 1916 abordou a temática relativa ao meio ambiente sob a ótica do direito de vizinhança¹. Entretanto, após a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, começou-se a produção normativa ambiental, propriamente dita.

2.3 O PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

O Decreto 23.793 de 1934 instituiu o primeiro Código Florestal brasileiro. Editado ainda sob a égide do Governo Provisório Vargas, o primeiro diploma florestal se preocupou em criar um amplo catálogo de contravenções penais e previu, de forma muito geral, a possibilidade de criação de Parques Nacionais, sem os descrever, mas asseverando da possibilidade de criação². Não se vislumbrava neste momento histórico um ramo jurídico Direito Ambiental. O Direito Administrativo, também de recente formação, cuidava de conter o avanço devastador da atividade econômica totalmente voltada à dilapidação dos recursos naturais.

2.4 A PROLIFERAÇÃO LEGISLATIVA POSTERIOR AO CÓDIGO FLORESTAL DE 1934

A positivação, fenômeno próprio do Estado Liberal, no Brasil pós 1934 implicou na expedição de diversos diplomas normativos. Notadamente, pode-se mencionar o Código de Águas (Decreto 24.643/1934), Código de Pesca (Decreto-lei 794/1938), Código de Minas (Decreto-lei 1.985/1940) e o Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940) (MILARÉ, 2011, p. 1044). Todos estes diplomas, de forma imediata ou mediata, visavam à tutela do meio ambiente. Todavia, sem uma sistematização, sem o delineamento de políticas nacionais.

¹ Cf. arts. 554 a 588, Título II, Seção V, lei 3.071 de 1916.

² Cf. art. 56, § 2º do Decreto 23.793.

Neste período, convém declinar da promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64). Esta lei foi promulgada assim que ocorreu o golpe militar de 1964, que culminou com a tomada do poder pelos militares. Seu conteúdo, ainda vigente, versa sobre a reforma agrária, desapropriação e ratifica a função social da propriedade, prevista na Constituição de 1946³.

2.5 O CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Na década de 1960 observou-se uma intensa produção normativa ambiental. Um novo Código Florestal foi promulgado, a Lei nº 4.771 de 1965.

Do ponto de vista histórico, muito pouco se avançou em relação ao até então vigente Código Florestal de 1934. A economia brasileira, ainda em fase de formação e consolidação não poderia se dar ao luxo de preservar os recursos naturais. O caráter utilitarista continuava presente, com tímida tutela ambiental e crescente depredação, principalmente pelo próprio Estado, que por meio do governo militar, acreditava nas obras públicas como forma de alavancar a economia do país, sem uma preocupação adequada com o meio ambiente.

Há de se observar que a maioria dos diplomas legais pertinentes ao meio ambiente, até este momento, foram editados sob o império de governos autoritários, ditatoriais.

2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na análise histórica que fora proposta, até o ano de 1988, toda a análise normativa do arcabouço jurídico pertinente ao meio ambiente se deu em sede infraconstitucional.

Esse panorama mudou com a Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, o ordenamento jurídico brasileiro tutelou em sede constitucional o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os efeitos decorrentes da positivação constitucional implicam na cobertura do bem jurídico meio-ambiente pela supremacia formal e material da Constituição. Se antes uma simples lei ordinária poderia alterar um aspecto protetivo, a partir

³ Cf. Art. 141, § 16, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

de 1988 a atenção do legislador ordinário e dos poderes públicos deveria ser redobrada pela dignidade constitucional do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A Constituição Federal de 1988 dedicou todo um título à tutela do meio ambiente⁴. Foi além, impôs um dever jurídico ao poder público e à coletividade, o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para presentes e futuras gerações.

O modo de positivação externaliza uma preocupação diversa da que até então se dava ao meio ambiente. O caráter meramente utilitarista do meio ambiente, como forma de propulsão do crescimento econômico e social passa a

⁴CAPÍTULO VI DO MEIO AMBIENTE

Art. 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 desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 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.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

ser cotejado com um dever de preservação, de proteção, nos termos da própria Lei Maior.

O grande desafio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está na conciliação deste referido direito com outros tantos direitos individuais, também fundamentais, que só serão conciliados na perspectiva de se enquadrarem em normas-princípios e no estudo da colisão dos princípios⁵.

2.7 O NOVÍSSIMO CÓDIGO FLORESTAL

No ano de 2012, praticamente 25 anos após a edição da Constituição de 1988, o legislador ordinário brasileiro editou o Novíssimo Código Florestal, Lei nº 12.651 de 2012.

A pressão política sobre a ocupação da região amazônica, atrelada à expansão da fronteira agrícola para a região centro-oeste e a criação de Brasília impulsionaram um processo de interiorização do país. A intensa necessidade de disciplina normativa das formas de exploração dos recursos naturais deve ser guiada pelo desenvolvimento sustentável, conforme o mandamento constitucional.

Ainda não houve tempo suficiente para a manifestação da doutrina sobre os efeitos do novo código florestal. Todavia, convém apontar para a novidade do cadastro de todas as propriedades rurais brasileiras para um efetivo controle das reservas legais e das áreas de preservação permanente.

A despeito de todos os questionamentos dos mais variados setores, tanto os ruralistas, quanto os novos atores do Direito Ambiental, as ONGs, qualquer consideração acerca do novo diploma ambiental será superficial e incompleta, além de não ser este trabalho o palco para tal discussão.

⁵ Cf. ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008

3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A preservação ambiental pode se dar das mais variadas formas. A doutrina, habitualmente, classifica a proteção sob as perspectivas das áreas protegidas, dividindo-as em Espaços Territoriais Especialmente Protegidos *lato sensu* (dentre os quais estão elencados as áreas de preservação permanente – APP - e as Reservas Florestais Legais) e Espaços Territoriais Especialmente Protegidos *stricto sensu*, dentre os quais as Unidades de Conservação (MILARÉ, 2011, p. 907-977).

O presente trabalho visa, precipuamente, ao estudo dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) em sentido estrito. Notadamente as Unidades de Conservação (UCs) e um complemento destes espaços, a Zona de Amortecimento (ZA).

3.1 OS PRIMÓRDIOS DA PROTEÇÃO *IN SITU*

Nos termos da Convenção sobre Diversidade Biológica⁶, conservação *in situ* é definida como sendo a conservação dos ecossistemas e dos *habitats* naturais e a manutenção e a reconstituição de populações viáveis de espécies nos seus ambientes naturais e, no caso de espécies domesticadas e cultivadas, nos ambientes onde desenvolveram seus caracteres distintos. A conservação *in situ* apresenta algumas vantagens, tais como: (i) permitir que as espécies continuem seus processos evolutivos; (ii) favorecer a proteção e a manutenção da vida silvestre; (iii) apresentar melhores condições para a conservação de espécies silvestres, especialmente vegetais e animais; (iv) oferecer maior segurança na conservação de espécies com sementes recalcitrantes e (v) conservar os polinizadores e dispersores de sementes das espécies vegetais. Deve-se considerar, entretanto, que este método é oneroso, visto depender de eficiente e constante manejo e monitoramento, pode exigir grandes áreas, o que nem sempre é possível, além do que a conservação de uma espécie em um ou poucos

⁶ Cf. Decreto Legislativo nº 02, de 03 de fevereiro de 1994 do Congresso Nacional e Decreto do Executivo 2.519/98.

locais de ocorrência não significa, necessariamente, a conservação de toda a sua variabilidade genética (BRASIL, 2013).

No Brasil, a primeira Unidade de Conservação criada pelo poder público foi o Parque Nacional de Itatiaia⁷. Essa UC foi criada ainda sob a vigência do Código Florestal de 1934 e significou o primeiro passo dado para esse tipo de iniciativa no país.

3.2 A PRIMEIRA FORMA DE REGULAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Ainda sob a regência da Carta Política 1967, especificamente da emenda nº 01 de 1969, foi promulgada a Lei nº 6.513/1977. O referido corpo normativo previa a atuação do poder público na criação de áreas especiais e locais de interesse turístico. Como plano principal, a norma viabilizava o fomento ao turismo e por via transversa e secundária estimulava a criação de Unidades de Conservação, não com o fito de produção ambiental, mas visando ao turismo.

3.3 A SISTEMATIZAÇÃO DA DISCIPLINA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL

Com a vigência da Constituição Federal de 1988 e a elevação da tutela do meio ambiente para a sede constitucional foi atribuída ao legislador ordinário a tarefa de uma sistematização sobre uma disciplina legal geral das UCs brasileiras. Desta forma, doze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi criado por lei o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC.

Através do exercício de sua competência para edição de leis gerais no âmbito concorrente⁸, a União Federal editou lei nacional que disciplinava a implantação, o desenvolvimento e a extinção das áreas especialmente protegidas previstas no artigo 225 da Constituição Federal.

⁷ Cf. INSTITUTO CHICO MENDES. ICMBIO. **Parque Nacional de Itatiaia**, 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

⁸ Cf. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, artigo 24, VI, VII e VIII.

Pela primeira vez na história, houve uma sistematização jurídica dos ETPPs *strictu sensu*. Essa atividade legislativa denota um avanço imenso na proteção jurídica destes espaços, visto que até então não havia uma sistematização dessas áreas, que eram criadas pelo poder público e organizados ao alvedrio da administração pública e sob os ditames da vontade política.

3.4 ELEMENTOS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei 9985/2000 institui o SNUC e disciplinou a normatização nacional sobre as UCs, as formas de criação, implantação e gestão dos referidos espaços.

3.4.1 Conceito

A definição legal para Unidade de Conservação é extraída da lei do SNUC, artigo 2º, I, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

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

De forma pormenorizada, temos que a UC é aquele espaço físico com características ambientais relevantes, criadas pelo poder público, por meio de lei ou de decreto do poder executivo, de modo a proteger a natureza, cumprindo o mandamento constitucional de proteção ao meio ambiente.

3.4.2 Consequências da definição legal

Mesmo antes da edição da lei do SNUC, o poder público já estava sob um mandado de otimização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com proteção *in situ*, como se depreende da análise do artigo 225, § 1º, III da Constituição Federal, que contém uma norma de aplicabilidade imediata, por

tratar-se de um direito fundamental, nos termos do artigo 5º, § 1º da mesma Constituição⁹.

A norma legal veio a dar operacionalidade ao conceito de áreas especialmente protegidas, prevista na Constituição Federal. O legislador ordinário dividiu as áreas ambientais especialmente protegidas em três, como já citadas i) reserva legal, ii) áreas de preservação permanente e iii) Unidades de Conservação.

Nesse sentido, o significado jurídico de Unidade de Conservação é o de espaço ambiental especialmente protegido com vistas à conservação *in situ* da natureza, criado por ato normativo do poder público e que possui complementos jurídicos para a sua existência.

3.4.3 Elementos constitutivos das Unidades de Conservação

Os elementos intervenientes, característicos das UCs, também estão definidos no artigo 2º da Lei do SNUC. Interessa-nos, neste momento abordar o plano de manejo, as UCs de proteção integral e de uso sustentável, bem como a zona de amortecimento, que será analisada em tópico específico.

3.4.3.1 *Plano de Manejo*

O plano de manejo é a “constituição” da Unidade de Conservação. Pela definição legal, temos que é um documento técnico no qual se estabelecerá o zoneamento, a forma de utilização e proteção, bem como as estruturas físicas voltadas para a gestão da unidade¹⁰.

3.4.3.2 *Unidade de Conservação de Proteção Integral*

As UCs de proteção integral informam a necessidade de proteção mais intensa, na qual a área componente da UC é pública, não prescindindo de desapropriação para os casos nos quais o referido espaço esteja em domínio

⁹ SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 233-250.

¹⁰ Lei do SNUC, artigo 2º, XXII.

privado, com prévia indenização. A única forma de utilização dos recursos da unidade é a indireta, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais¹¹.

São exemplos de Unidades de Conservação de Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Parque Estadual, Parque Natural Municipal, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre¹².

3.4.3.3 *Unidade de Conservação de Uso Sustentável*

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável são espaços especialmente protegidos nos quais a posse e o domínio das áreas podem ser privados e o plano de manejo pode estabelecer o uso direto de recursos naturais. São exemplos: 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.

3.5 CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Discorrer sobre a criação das UCs é falar sobre a juridicidade dos atos estatais criadores das mesmas. Existem algumas perguntas a serem respondidas sobre este aspecto, vejamo-las:

3.5.1 **Quem pode criar uma Unidade de Conservação?**

Em regra, o poder público, com exceção da Reserva Particular do Patrimônio Nacional, que é constituída por terras privadas e criada por iniciativa do particular¹³. Todos os entes políticos da federação têm competência normativa do tipo legislativa para a criação de Unidades de Conservação.

Os entes políticos Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para criar Unidades de Conservação, desde que os limites territoriais das mesmas não ultrapassem o seu território.

¹¹ Idem, artigo 2º, IX.

¹² Idem, artigo 8 e seus incisos c/c artigo 11, § 4º.

¹³ Cf. Édis Milaré, op. cit., p. 932.

3.5.2 Qual é o instrumento normativo apto à criação da Unidade de Conservação?

A doutrina e a jurisprudência vêm aceitando, de forma pacífica, a possibilidade de criação de UCs por meio de lei em sentido formal e por meio de Decreto do Executivo, visto que há previsão constitucional da criação destes espaços, bem como a Lei 9985/2000 não foi clara em exigir lei em sentido formal para a criação de Unidades de Conservação. Entretanto, algumas ressalvas têm de se pontuar.

Acaso a UC a ser criada, seja do tipo de proteção integral e necessite de desapropriação, há de se verificar a competência para declarar a desapropriação e a competência para promover a desapropriação¹⁴. A União, os Estados e o Distrito Federal têm a competência para emitir a declaração expropriatória e promover a desapropriação¹⁵. O artigo 6º do Decreto-Lei 3.365/1941 determina que o ato expropriatório se dê por decreto do respectivo chefe do Executivo.

As entidades da Administração indireta também podem promover a desapropriação, desde que haja autorização expressa em lei em sentido formal e para tanto, deve ser emitido ato autorizativo do chefe do executivo a que se vinculam¹⁶. No caso das UCs, as autarquias ICMbio e IEF (no âmbito federal e estadual, respectivamente) poderão fazê-lo, desde que autorizadas por lei e pelo chefe do executivo federal ou estadual, respectivamente.

Quanto às UCs de uso sustentável, tendo em vista que a propriedade privada não fica totalmente aniquilada, pode-se inferir a possibilidade de criação por meio do decreto do executivo ou por meio de lei em sentido formal, na medida em que não há necessidade de indenização ao particular e nesse caso o poder legislativo não cria qualquer dever jurídico de indenizar, para o poder executivo. Deve-se atentar apenas para o grau de restrição à propriedade privada, realizado por meio da criação de UCs. Acaso se caracterize uma desapropriação indireta, o dever de indenizar o particular se impõe.

¹⁴ Cf. MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 386.

¹⁵ Decreto-Lei 3.365/41, artigo 2º.

¹⁶ Cf. Odete Medauar, ob. cit., p.387.

Por fim, resta mencionar que antes da criação de UCs, por força da regulamentação da lei no Decreto 4.320/2002, devem ser realizados estudos técnicos e audiências públicas com a comunidade. Esses requisitos atendem ao princípio da impessoalidade, publicidade e participação comunitária, apreendidos de forma explícita (caput do artigo 37 da Constituição Federal) ou implícita, pela interpretação sistemática do nosso ordenamento jurídico. Segundo o entendimento de Édis Milaré, a audiência pública é requisito de validade do ato administrativo criador da UC, o que implica na nulidade do ato em caso de sua inobservância (MILARÉ, 2011, p. 930).

3.6 IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E ALTERAÇÕES SUPERVENIENTES EM SUAS ÁREAS

Uma vez criada a UC, por meio do instrumento normativo pertinente, impõe-se sua implantação, que quer significar a efetividade social da norma editada pelo poder público.

A implantação se dá, precipuamente, com a confecção do plano de manejo e a normatização da zona de amortecimento, bem como, quando possível com a fixação dos corredores ecológicos.

Édis Milaré cita a dificuldade de implantação das UC “de papel”, que são aquelas criadas por ato do poder público e que não são efetivamente implantadas. Observamos em Minas Gerais, que os Parques Estaduais, uma das várias espécies de UC, são criados por ato do poder público, entretanto a maioria ainda não foi implantada e mesmo os parques implantados têm deficiência na fixação da zona de amortecimento e na confecção do plano de manejo¹⁷.

Por derradeiro, devemos assinalar que a desafetação ou a redução dos limites das Unidades de Conservação só poderão se dar por meio de lei em sentido formal, nos termos do art. 22, § 7º da lei do SNUC. Essa restrição evidencia a preocupação do legislador ordinário com eventuais perdas de

¹⁷ Só para ter uma ideia, o Estado de Minas Gerais conta com 38 Parques Estaduais, no início de 2014, segundo informação da Agência Executiva IEF (Instituto Estadual de Florestas), em sítio eletrônico disponível nas referências. Dessas 38 unidades, apenas 8 são abertas à visitação e as outras 30 não o são. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram criadas 6 Parques Estaduais e no período posterior foram criados os outros 32, que ainda estão em fase de implantação, como por exemplo, na fixação da zona de amortecimento.

proteção e consubstancia o princípio da proibição do retrocesso em termos de direitos fundamentais, notadamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, a desafetação só será constitucional se sua efetivação não caracterizar um dano ou ameaça de dano ao meio ambiente ou se a redução na área da UC não implicar em dano ou ameaça de dano à própria unidade. Em quaisquer outros cenários nos quais ocorram a desafetação ou a redução da área da UC, tais empreitadas serão tidas por inconstitucionais.

3.7 GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A gestão das UCs é um desafio para a administração pública e para a sociedade, detentoras do dever jurídico insculpido no artigo 225 da Constituição Federal.

A lei do SNUC prevê a existência de um Conselho Gestor das UCs, os quais poderão ser consultivos ou deliberativos. No caso das UCs de proteção integral, os conselhos serão consultivos¹⁸.

A construção de espaços especialmente protegidos não pode deixar de lado a existência da sociedade que vive dentro e no entorno da UC, visto que essa parcela da população é a que diretamente sofre os impactos restritivos de direitos. Logo, a inclusão destes atores nos processos de participação da gestão é imprescindível à legitimação da atuação estatal e, portanto, à proteção da natureza.

No sentido de que a criação da unidade, a bem da verdade, se dará na maioria dos casos por ato administrativo, é necessário um legítimo processo administrativo para a criação e a gestão das UCs.

Analisar as possíveis dificuldades de conciliação entre os mais variados interesses implica na necessidade de superação do processo administrativo como requisito formal de expedição do ato administrativo, antes disso com o modelo neoliberal de estado; é necessária a interveniência dos atores privados no processo administrativo, como forma de controle e legitimação do possível ato editado (RIANI, 2013, p. 146). Essa análise citada refere-se à da gestão pública em geral, todavia há de se concordar que o modelo descrito é o necessário e

¹⁸ Cf. Artigo 29 da Lei do SNUC.

adequado para a gestão específica das UCs, visto que por mandamento constitucional, o dever de proteção ambiental é estatal conjuntamente com a sociedade e essa interação tem lugar no processo administrativo democrático.

4 ZONA DE AMORTECIMENTO

As UCs devem possuir uma zona de amortecimento. Esta é a previsão legal, contida na Lei 9.985/2000, em seu artigo 25, com exceção das unidades Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Entretanto, o que é uma zona de amortecimento? Qual a sua finalidade? Quais são as suas implicações? Estas são as perguntas que deverão ser enfrentadas a partir de agora.

4.1 CONCEITO EXTRAJURÍDICO

A expressão “zona de amortecimento” foi cunhada pela primeira vez no âmbito das ciências do ser, especialmente a biologia. Logo, o Direito, enquanto ciência normativa se apropriou do instituto da ciência natural, de modo a lhe emprestar significado jurídico, na mais clássica concepção de norma Kelseniana¹⁹.

Os biólogos, a partir da observação, verificaram que a delimitação de áreas de preservação *in situ* sem uma zona de transição seria inviável e muitas vezes inútil. A partir de então, propuseram esse sistema (*buffer zone*), como forma de amenizar os impactos externos sobre a área de preservação. O efeito da borda, ou efeito-borda são modificações físicas, químicas e biológicas observadas no espaço de contato do fragmento de vegetação da unidade com sua área adjacente. Assim é que a simples criação de uma UC, onde as restrições das atividades humanas fossem fixadas apenas dentro dos seus limites legais, não seria suficiente para alcançar os objetivos da preservação.

¹⁹ KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 7ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 4-6.

4.2 CONCEITO JURÍDICO E FINALIDADE DO INSTITUTO

O instrumento normativo que delinea os contornos jurídicos do termo “zona de amortecimento” é a tão citada e recorrente Lei do SNUC.

A definição legal não foge ao conceito extrajurídico, visto que *in legis* a zona de amortecimento é o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade²⁰.

A finalidade jurídica da zona de amortecimento é minimizar os impactos negativos sobre a unidade, oriundas da ação antrópica.

Os impactos negativos mencionados pela lei podem ocorrer das mais diversas formas. Todavia, como forma de limitação do objeto de estudo, limitaremos apenas à análise pertinente ao direito de propriedade, de modo a tentar enfrentar o tema sem se perder em uma tarefa mais extensa e para qual não dispomos de espaço suficiente.

4.3 IMPLICAÇÕES DA FIXAÇÃO E REGULAÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO

Ao definir a zona de amortecimento das UCs, depara-se com duas implicações necessárias: i) o meio ambiente encontra-se tutelado na forma do preceito constitucional e da disposição legal e ii) a população do entorno da UC, notadamente os proprietários com imóveis no perímetro da zona de amortecimento, passa a sofrer restrições específicas a uma gama de direitos, dentre os quais o direito de propriedade, que é conformado pelo ato administrativo ou legal de criação do complemento da UC, denominado zona de amortecimento.

Os interesses colidentes entre a preservação ambiental e os direitos individuais (direito de propriedade) devem buscar harmonização, de modo que alguns cuidados devem ser tomados, sob pena de aniquilamento do direito individual em face do interesse difuso tutelado.

²⁰ Cf. Art. 2º, XVIII da Lei do SNUC.

4.4 EXEMPLO DE INSTRUMENTO NORMATIVO QUE ESTABELECE LIMITAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE PRIVADA, COM RELAÇÃO AO USO E OCUPAÇÃO NA ZONA DE AMORTECIMENTO

Para que se possa elucidar o entendimento acerca das implicações do estabelecimento da zona de amortecimento nas UCs, passo a descrever o modo de delimitação da Zona de Amortecimento do Parque Estadual do Sumidouro, que já possui um plano de manejo e uma Zona de Amortecimento fixada e regulada, por meio de portaria do Instituto Estadual de Florestas, agência executiva do Estado de Minas Gerais, com competência atribuída pela Lei Delegada Estadual 178/2007, notadamente à administração das Unidades de Conservação Estaduais.

O Parque Estadual do Sumidouro foi criado na década de 1980, por meio do Decreto nº 20.735. Sua localização é na cidade de Lagoa Santa, próximo à região metropolitana de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2014).

Essa unidade é significativa porque está próxima a centros urbanos, notadamente Lagoa Santa, a áreas mineradoras e já possui uma zona de amortecimento definida, por meio de portaria do IEF com a participação do conselho gestor da unidade (que para as UCs de proteção integral, tem caráter consultivo e não deliberativo).

O parcelamento do solo no entorno da Unidade de Conservação do Parque Estadual do Sumidouro está assim definida no seu plano de manejo:

Normas Gerais de Manejo
(...)
Adoção de módulo mínimo de 5 hectares, com taxa de ocupação de 4%, nos parcelamentos de propriedades rurais situadas na Zona de Amortecimento²¹.

Observa-se que o ato administrativo infralegal, uma portaria do IEF (Instituto Estadual de Florestas) fixou que em toda a extensão da zona de amortecimento do Parque Estadual do Sumidouro, o parcelamento mínimo do solo, notadamente na zona rural, será de 5 hectares, ou melhor 50.000 m². Nesse sentido, o poder de disposição de um imóvel rural, situado na zona de

²¹ Cf. Plano de Manejo do Parque Estadual do Sumidouro, Encarte 4, p.32 in MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Instituto Estadual de Florestas**, 2013. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/114?task=view>, acesso em 20/10/2013>.

amortecimento do Parque Estadual do Sumidouro está conformado pelo ato administrativo, o que em princípio está proscrito, pelo fato do direito de propriedade ser um direito fundamental de âmbito de proteção estritamente normativa e demandar uma necessária interferência legislativa, legitimada e apta a configurar a conformação. (GILMAR, INOCÊNCIO e PAULO, 2009, p. 465-466). O ato administrativo não seria o instrumento normativo adequado para tal empreitada e se existisse seria inconstitucional.

Há de se ressaltar que o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), criado pelo Estatuto da Terra, detém a competência normativa de fixar os módulos fiscais, para fins de reforma agrária e determinar o conceito de pequena propriedade rural. No contexto da cidade de Lagoa Santa, o módulo fiscal fixado é coincidentemente de 5 hectares (BRASIL, 2013). Coincidência ou não, o menor módulo fiscal imputado pelo INCRA é justamente de 5 hectares, em regra para regiões metropolitanas e com grande adensamento populacional.

No que tange à taxa de ocupação determinada no Plano de Manejo para a zona de amortecimento, evidenciamos uma séria conformação ao direito de uso da propriedade, sendo que em uma propriedade situada na zona de amortecimento, no qual o parcelamento seja o mínimo permitido de 50.000 m², o proprietário só poderá construir em 2.000 m², o que não é proscrito pelo ordenamento jurídico brasileiro, notadamente pelo Direito Urbanístico, mas significa uma conformação do direito de propriedade, verdadeiramente perceptível.

Ao fim deste tópico pode-se inferir que há necessidade de determinar restrições específicas na zona de amortecimento das UCs, como forma de proteção ambiental. Essas interferências estatais são permitidas também no direito de propriedade, que tem um âmbito de proteção estritamente normativo (regulados por lei em sentido formal) como delineado por MENDES. Resta definir, de que forma se materializa o ato jurídico formal de delimitação e regulação da zona de amortecimento.

5 CONSTITUCIONALIDADE DA REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DE PROPRIEDADES LOCALIZADAS NA ZONA DE AMORTECIMENTO

A constituição brasileira positivou um amplo catálogo de direitos fundamentais. Não é demasiado ressaltar, que neste estudo nota-se uma clara e marcada proteção ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito individual à propriedade privada que cumpra sua função social²², constitucionalmente delineada.

O desafio jurídico é o de como compatibilizar esses valores que se afiguram estritamente conflitantes aos olhos da sociedade e do próprio Estado. Para conciliá-los será oportuna uma investigação do Estado Democrático de Direito brasileiro e dos princípios da legalidade administrativa e da juridicidade.

5.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Canotilho, ao discorrer sobre o Estado de Direito (CANOTILHO, 1999), informa sobre a necessidade de conciliação entre este e a Democracia. O mestre português tenta afastar qualquer mal entendido acerca da falaciosa impossibilidade de conciliação dos valores pertinentes ao Estado de Direito e a Democracia. Ele vai além, ao afirmar que:

O Estado Constitucional carece de legitimidade do poder político e da legitimação deste mesmo poder. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (CANOTILHO, 1999, p. 29).

A consequência da preocupação de Canotilho é evidente. Vivenciamos um período em que se multiplicam as regulações estatais, principalmente a da produção legislativa por parte do precípua detentor da função, o poder legislativo. Agigantou-se de tal forma a ação normativa primária do poder executivo, que

²² Sobre a função social da propriedade Cf. TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos, v. 6, n. Ano VI, p. 101-119, Junho 2005.

vários autores propuseram um processo de deslegalização²³. A criação de agências executivas e reguladoras por parte do Estado Neoliberal culminou em um total descrédito na fonte normativa primária do poder legislativo (da lei em sentido formal) e atribui um rol, quase que aberto de atividade normativa ao poder executivo. Todavia devemos descrever alguns limites para ação normativa do poder executivo, como forma de balancear os descompassos advindos da concentração da produção normativa. Essa empreitada deve contemplar um fortalecimento do Estado Democrático, especificamente o princípio da participação, como forma de mitigação aos temas não sujeitos à atividade legislativa das casas legislativas dos entes políticos brasileiros, além de acentuar uma preocupação com o processo administrativo, enquanto palco de deliberação conjunta da administração pública e da sociedade.

5.2 A LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E A JURIDICIDADE

O estudo da legalidade aplicada à administração pública contempla a conjugação do artigo 37 c/c artigo 5º, II, todos da Constituição Federal. A legalidade para o administrador público na tarefa de tornar efetivos os direitos fundamentais, deve se dar com uma vinculação positiva. E isso diferencia a administração pública dos cidadãos do Estado que são regidos por uma legalidade negativa, na qual o cidadão só é obrigado a fazer ou deixar de adotar determinado comportamento, por força de lei.

Durante muito tempo, entendeu-se que a legalidade administrativa estava adstrita à necessidade de lei em sentido formal que ordenasse a atuação estatal, todavia essa concepção mudou e está ganhando força a doutrina defensora do princípio da juridicidade, que implica a vinculação da administração pública à Constituição, às leis e aos próprios atos administrativos por ela exarados. Mas sempre uma vinculação positiva, que visa à consecução de algum fim determinado pelo ordenamento.

Para os fins deste trabalho, a administração pública encontra-se voltada ao dever de proteção ambiental, determinado pelo artigo 225 da Constituição

²³ Nesse sentido Gustavo Zagrebelsky in *El derecho dúctil*, e Binbenbim in *BINENBOJM*, G. Uma teoria do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. O último o autor trabalha com os conceitos do português Paulo Otero e dos delineamentos do Livro *Legalidade e Administração Pública* da Editora Almedina, cuja autoria é do administrativista português.

Federal. Além do mandamento constitucional, já houve edição de uma lei geral sobre a criação, implantação e gestão das UCs, a lei do SNUC. Resta somente indagar se a lei foi de tal forma pormenorizada que deixou pouca margem de atuação à administração pública (acentuação do aspecto vinculativo), ou se há uma margem de liberdade considerável de ação (discricionariedade), Isso, especificamente no que tange à Zona de Amortecimento, que é uma criação legal.

5.2.1 A rejeição à tese de uma prefixação legal rígida

A Lei do SNUC prevê a figura da zona de amortecimento e estabelece algumas variáveis que deverão ser avaliadas na sua consecução, mas não prevê uma fixação legal de um determinado perímetro para a fixação da zona de amortecimento. Essa postura do legislador é perfeitamente inteligível, visto que qualquer que fosse o limite estabelecido de forma geral e abstrata pela lei, poderia se afigurar em um excesso de proteção, o que é proscrito sobre o prisma da restrição aos direitos individuais dos proprietários na zona de amortecimento; ou poderia se apresentar uma proteção deficiente, por eventuais circunstâncias fáticas de cada unidade.

No que tange ao tipo de restrições possíveis no perímetro da zona de amortecimento, o legislador ordinário também não estabeleceu os meios a serem adotados pela administração para a proteção da unidade. Desta omissão legislativa encontramos algumas implicações, como por exemplo, a ampla discricionariedade administrativa na fixação das restrições aos direitos nessas áreas e uma necessidade de legitimação da atuação estatal restritiva a direitos, que só poderá se operacionalizar, por meio do princípio da participação.

5.2.2 A delimitação e a regulação da Zona de Amortecimento por lei em sentido formal

Um entendimento mais conservador e legalista apontaria para a necessidade de criação e regulação da zona de amortecimento, por meio de lei em sentido formal. Essa forma de criação do instituto privilegiaria as casas legislativas, bem como, estaria mais conforme o Estado de Direito e a proteção aos direitos fundamentais, notadamente o direito de propriedade, que tem um

âmbito de definição estritamente normativo e acaba sendo o mais vulnerado com a criação e regulação da zona de amortecimento.

Apesar do entendimento aqui delineado, a exigência de lei em sentido formal para a fixação e a regulação da zona de amortecimento poderia inviabilizar a preservação ambiental. As casas legislativas de cada ente político têm produzido uma quantidade gigantesca de normas e não dispõe do aparato técnico satisfatório se comparado ao poder executivo, por meio das agências executivas, tais como o Instituto Chico Mendes, em nível federal e o Instituto Estadual de Florestas, especificamente para o Estado de Minas Gerais.

5.2.3 A delimitação e a regulação da Zona de Amortecimento por ato infralegal

Pela leitura que se faz do tópico anterior, observa-se que o mecanismo de delimitação e regulação da zona de amortecimento por meio de lei é o mais consentâneo com o ideal do Estado de Direito e com a legalidade administrativa. Contudo, essa operacionalização é deficiente e não atende ao mandamento constitucional contido no artigo 225 da Constituição Federal.

Se a lei em sentido formal não é apta a atender esse balizamento, teremos de buscar alternativas nos atos infralegais, notadamente os atos administrativos.

5.2.3.1 A fixação e a regulação da Zona de Amortecimento por Decreto do Executivo

Asseverou-se que as unidades de conservação podem ser criadas por ato do poder público, por meio de lei em sentido formal ou por decreto oriundo do poder executivo. A alteração dos seus limites e a desafetação da UC só poderá se dar por lei em sentido formal, nos termos da lei do SNUC.

Então, resta-nos uma constatação de que, se o poder executivo pode criar a Unidade de Conservação por meio de decreto, como pacificado na doutrina, também o poderá fazê-lo com a fixação e a regulação da zona de amortecimento. É a manifestação do velho brocardo jurídico de que “quem pode o mais, pode o menos”. Contudo, algumas advertências devem ser realizadas nesta empreitada.

O ato administrativo discricionário, como o que se visualiza em tela, com ampla margem de discricionariedade, traz à administração pública o dever de desencadeamento de prévio processo administrativo, com audiências públicas e possibilidade de manifestação dos interessados, notadamente os cidadãos que serão diretamente afetados pelo ato administrativo e com vistas à sua edição.

A bem da verdade, o ato administrativo discricionário vem acompanhado de uma necessidade maior de cautela do administrador, visto que lhe é vedado tomar medidas desnecessárias, inadequadas e desproporcionais em sentido estrito, pelo postulado da proporcionalidade. Os limites do decreto que institui e regula a zona de amortecimento passam pelo princípio da proporcionalidade, enquanto vedação do excesso. E, por configurar uma violação à clássica divisão de poderes, reclama uma legitimação democrática que só poderá ser obtida por meio da plena eficácia do princípio da participação, como forma de efetivação do dever conjunto do Estado e da sociedade na tutela do meio ambiente, cumprindo assim o mandamento constitucional contido no artigo 225 da Lei Maior.

5.2.3.2 A fixação da zona de amortecimento por agências executivas dos entes políticos

A criação das agências executivas e reguladoras é um fenômeno próprio do Estado Neoliberal, delineado por Bresser Pereira, então ministro do governo Fernando Henrique Cardoso. Em apertada síntese, a administração pública poderá criar mecanismos de desconcentração administrativa, criando órgãos dentro da própria administração direta ou poderá criar entidades, com patrimônio próprio e uma maior capacidade de gestão, as autarquias, que configuram descentralização administrativa.

No que tange ao Direito Ambiental, especificamente às Unidades de Conservação, observamos a existência de uma autarquia em âmbito federal que cuida das Unidades de Conservação federais, o Instituto Chico Mendes, que foi criado pela Lei nº 11.516/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.515/2011, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Em Minas Gerais também existe uma autarquia criada para a organização de Unidades de Conservação, entre outros objetivos, trata-se do Instituto Estadual de Florestas, criado pela Lei Estadual nº

2.606/1962. O IEF é uma autarquia vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

Essas agências executivas possuem competência normativa e isso não é nenhuma novidade para o estudo do direito administrativo. Essa constatação faz entender que por meio de portaria, ou outro ato administrativo equivalente, poderão as referidas autarquias criar e regulamentar a zona de amortecimento das unidades de conservação, desde que a lei instituidora destas autarquias preveja tal possibilidade.

Importa assinalar que os requisitos de validade formal e material da publicidade, audiência pública e participação popular são pressupostos de validade e legitimidade do ato administrativo exarado pela autarquia. Antes de configurarem causa de nulidade do ato por desrespeito ao processo administrativo, implicam carência de legitimidade do ato atentatório ao Estado de Direito.

5.2.3.3 A fixação da Zona de Amortecimento por portaria do Conselho Gestor da Unidade de Conservação

Por derradeiro, resta analisar o papel do Conselho Gestor da Unidade de Conservação e o seu papel na limitação da zona de amortecimento das UCs.

A Lei 9985/2000 criou a figura do Conselho Gestor das Ucs, como forma de atribuir participação à sociedade das políticas públicas de conservação do meio ambiente, implementadas com a criação e o funcionamento das referidas unidades.

Por determinação legal, o conselho gestor das UCs do tipo Proteção Integral é de natureza consultiva. Tem uma composição paritária que se manifesta com membros do Estado, da sociedade civil, dos proprietários e das populações tradicionais, bem como da comunidade científica. A Universidade Federal de Juiz de Fora, por exemplo, tem assento no Conselho Gestor do Parque Estadual do Ibitipoca.

O conselho gestor das UCs de proteção integral, apesar de desprovidos do caráter deliberativo, tem acentuada importância no processo de formação dos atos administrativos da unidade.

A despeito de funcionar como órgão consultivo, seus posicionamentos refletem a manifestação dos diversos atores envolvidos com a Unidade de Conservação, por ser um órgão colegiado.

Não se olvida da importância do conselho gestor na delimitação e regulação da zona de amortecimento. Seus pareceres se não são deliberativos (nos casos da UCs de proteção integral), “vinculam” moralmente a administração pública.

De todas as formas de fixação e regulação da zona de amortecimento, a realizada pelo Conselho Gestor pode se apresentar a mais participativa e eficiente. Diz-se mais eficiente, por estar mais próximo da realidade da UC, se comparado ao legislador e ao administrador, que podem não conviver com as angústias experimentadas pela população lindeira à UC.

De outra forma, a fixação da zona de amortecimento e sua regulação pelo Conselho Gestor da Unidade de Conservação pode ensejar uma maior pressão popular tendente ao atendimento dos interesses individuais, como, por exemplo, o direito de propriedade conformado, se comparado à necessidade de tutela do meio ambiente.

Apesar de existirem algumas reticências sobre o conselho gestor das Ucs, ele representa um avanço considerável na gestão das mesmas, pela proposta da participação popular. Representa uma forma pontual de democracia direta, que pode mitigar os efeitos de ausência de lei em sentido formal para a restrição aos direitos fundamentais no interior da Zona de Amortecimento.

A jurisprudência já vem aceitando a fixação da Zona de Amortecimento das Unidades de Conservação por simples portaria do Conselho Gestor das Unidades. Vejamos a decisão recentíssima de novembro de 2013:

“Por conseguinte, não havendo fixação dos limites da zona de amortecimento no momento da criação da unidade, **deverá a mesma ser estabelecida no plano de manejo**, cuja elaboração deve ocorrer no prazo máximo de cinco anos.

(...)

Penso que a questão não é propriamente de um comportamento omissivo. Em verdade, o Presidente do ICMBio, no ofício encaminhado em resposta à indagação do MPF, deixou muito claro que aguardava uma definição do Poder Judiciário **sobre o ato jurídico que deva ser utilizado para a criação das zonas de amortecimento**, ante o receio de que o procedimento adotado até então, que era o de fixação dessas zonas por meio de portaria, fosse tido por ilegal e, conseqüentemente, nulo.

A autoridade administrativa referida deixou ver claramente a existência de um impasse no âmbito administrativo acerca de qual

procedimento seguir para o cumprimento da Lei n. 9.985/2000. Não diria, pois, que há uma omissão dos réus, o que pressuporia a intenção deliberada de não agir em detrimento do interesse público, sobretudo do interesse difuso ao meio ambiente equilibrado, mas uma indefinição decorrente da inexistência de um provimento jurisdicional definitivo sobre a questão controvertida.

(...)

Ante o exposto, julgo procedente o pedido do Ministério Público Federal para condenar a União e o ICMBio à expedição dos atos pertinentes para a fixação das zonas de amortecimento das unidades de conservação federal, **quando não determinadas nos atos de criação das mesmas, no prazo de cinco anos a contar da intimação desta sentença**, para as unidades instituídas até lá, devendo esse prazo ser contado a partir da criação de cada unidade, como determina a Lei n. 9.985/2000, com relação às que surgirem em momento posterior.²⁴ **(grifos acrescidos)**

A aceitação do conselho gestor como instância apta a delimitar a zona de amortecimento e elaborar as restrições pertinentes se dá pelo entendimento de que o conselho é o órgão responsável pela confecção do plano de manejo, para a maioria das unidades, com exceção das Unidades de Conservação de Proteção Integral, na qual o conselho gestor é órgão consultivo. Por mais, que não se afigure evidente no julgado supracitado, a condenação ao ICMBio para a edição do ato normativo fixador da zona de amortecimento denota o entendimento do magistrado da possibilidade de sê-lo feito por ato administrativo desta autarquia, do contrário estaria condenando a referida entidade a uma empreitada impossível e antijurídica, o que é uma interpretação equivocada do julgado.

No que concerne à condenação à União Federal para a edição do ato normativo pertinente à delimitação das Zonas de Amortecimento, infere-se do julgado que o ente político União Federal compõe-se do poder executivo, do legislativo e do próprio judiciário. Quanto ao legislativo, o julgado não é uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o que poderia levar ao órgão julgador a informar da mora legislativa em regular um determinado direito, assegurado na constituição. Logo, a interpretação que se depreende do julgado é a de que o julgador condenou o poder executivo da União Federal a expedir o referido ato normativo, nos prazos fixados na sentença e não o poder legislativo.

De outra forma, a lei do SNUC tutela um interesse público de preservação ambiental. Não está relegada ao alvedrio da administração a possibilidade de fixação e regulamentação. Antes disso, o comando legal é imperativo, pois assim

²⁴ Ação Civil Pública intentada pelo Ministério Público Federal, em face da União Federal e da Autarquia ICMBio, autos 0019080-18.2010.4.01.3400 - 3ª VARA FEDERAL de Brasília – DF.

o quis o legislador, a partir de um juízo de ponderação entre diversos direitos fundamentais existentes.

Com exceção das Unidades de Conservação do tipo Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, todas as demais UCs deverão possuir uma zona de amortecimento²⁵. Seja no ato de confecção do plano de manejo ou posteriormente deverá haver a delimitação e a regulação desta área.

Sob este ponto de vista, a decisão da Justiça Federal da 1ª região andou bem na reafirmação deste dever jurídico. Entretanto a celeuma persiste entre a AGU (Advocacia Geral da União) e o Ministério do Meio Ambiente. Para a primeira instituição, somente o ato normativo de mesma hierarquia que criou a UC poderia definir sua zona de amortecimento. Nesse contexto, se a UC foi criada por lei, somente a lei poderia criar e regular a zona de amortecimento, se por decreto, este seria o instrumento hábil e estaria afastada a possibilidade de fixação e regulação da área por meio de portaria da agência executiva e do conselho gestor. O Ministério do Meio Ambiente tem um posicionamento mais instrumental, preconizando a possibilidade de fixação da zona de amortecimento, por meio de portaria da agência executiva para as Ucs de Proteção Integral e de Uso Sustentável e do conselho gestor da UC para as UCs de Uso Sustentável, tão somente, visto que seus Conselhos Gestores têm competência consultiva e deliberativa, inclusive²⁶.

A jurisprudência ainda vacila, como se depreende do excerto abaixo:

(...) Apesar de a norma não estabelecer expressamente que ato do Poder Público deve ser editado para definir os limites da zona de amortecimento, entendo que do texto extrai-se a conclusão de que, qualquer que seja o momento desta demarcação, **exige-se sempre ato de mesma hierarquia do utilizado para criação da própria unidade de conservação**, tendo a norma apenas facultado a delimitação postergada no tempo, mantendo-se, porém, os mesmos requisitos de forma e hierarquia do ato que criou a unidade de conservação²⁷. **(grifos acrescidos)**.

²⁵ Cf. Artigo 25, caput da lei do SNUC.

²⁶ Cf. Ação Civil Pública, cit., p.13/20.

²⁷ Mandado de Segurança nº 2006.34.00.021017-7, 7º Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Ordem concedida para anular a portaria 39/2006 do IBAMA.

O entendimento do juiz federal, nos autos do Mandado de Segurança em epígrafe, denota um posicionamento próximo do adotado pela AGU, qual seja a necessidade de mesma hierarquia do ato criador e regulador da Zona de Amortecimento e o que institui a UC. Para a referida decisão, o fator forma é imprescindível, mesmo que analisado no contexto aqui defendido da fixação da Zona de Amortecimento por meio de outros atos normativos, desde que precedido de uma operacionalização da participação democrática. Trata-se de uma posição conservadora, por parte do órgão julgador.

6 CONCLUSÕES

A proteção ambiental no Brasil vem evoluindo e crescendo com o próprio Estado Brasileiro. Observou-se nos últimos anos uma mudança de paradigma na forma de tutela do meio ambiente. Antes da Constituição de 1988, a tutela se dava quase que exclusivamente pela via legal e infralegal.

A Lei Maior de 1988 determinou um novo modelo de proteção do bem jurídico “meio ambiente”, encobrendo-o com a supremacia formal e material de norma constitucional de direito fundamental. Determinou um dever jurídico ao Estado e à Sociedade de, conjuntamente, empreenderem ações aptas à preservação ambiental.

A proteção ambiental através da criação de espaços especialmente protegidos também foi uma das formas eleitas pelo constituinte. Assim laborou o legislador ordinário na formulação do Sistema Nacional das Unidades de Conservação – SNUC – de modo que as mais diversas empreitadas dispersas e difusas, anteriores ao ano de 2000, passaram a contar com uma sistematização de práticas e esforços regulados pelo ordenamento com o intuito de criar uma rotina necessária e adequada à proteção dessas áreas.

A Lei nº 9.985/2000 - lei do SNUC – disciplinou alguns aspectos até então relegados à disciplina infralegal, como a Zona de Amortecimento que foi definida como o entorno da UC que visa conter os impactos negativos do ambiente externo à UC, minimizando o denominado efeito da borda.

Para o fim de conservação ambiental, a criação de UC e de seus complementos, especialmente a Zona de Amortecimento, não apresenta maiores implicações, pois cumpre o dever constitucional de proteção, em certa medida.

Entretanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve coexistir com o direito individual de propriedade privada imóvel, igualmente fundamental e com a mesma dignidade de tutela.

A temática pertinente às possíveis limitações à propriedade privada passa pela análise do que é possível ser regulado nas propriedades imóveis contidas no território da zona de amortecimento. As limitações ou restrições não podem, definitivamente, aniquilar o direito de propriedade. O desestímulo ao parcelamento do rural ou urbano contido na Zona de Amortecimento é uma medida apta a conter efeitos negativos sobre a unidade, contudo para cada caso concreto há de se verificar se este é o meio menos restritivo possível de atuação, pela decorrência do princípio da proibição do excesso.

No que tange à taxa de ocupação, percentuais muito baixos podem significar uma interferência ilegítima e materialmente incompatível com a constituição, que prevê tutela ao direito de propriedade privada, mas o funcionaliza de modo que atenda a dois interesses convergentes, o interesse da sociedade e o interesse individual, ambos denotam o interesse público.

Possíveis limitações ao direito de propriedade privada imóvel devem se dar por meio de lei em sentido formal editada pelo órgão competente, o poder legislativo. Todavia, devido às peculiaridades de cada Unidade de Conservação, tal empreitada se afigura deficiente à tutela do meio ambiente, que não pode sucumbir.

Na ausência da regulação constante exercida pelo poder legislativo, entende-se que a normatividade infralegal tem lugar na regulação do direito de propriedade imóvel na Zona de Amortecimento, desde que acompanhada de prévio processo administrativo com ampla participação dos mais diversos atores interessados no processo decisório, juridicamente apto a desencadear a expedição do ato administrativo.

O Estado tem um dever jurídico de proteção ambiental que é concorrente com a sociedade. A participação do cidadão no processo administrativo, principalmente o conselho gestor da UC, que deve ser um ambiente paritário e colegiado, tem o condão de conferir legitimidade à ação restritiva do direito de propriedade imóvel, através da sanatória de um possível ato administrativo desta ordem, que não seja alheio à necessária participação democrática.

Por fim, a despeito da celeuma jurisprudencial e administrativa acerca do instrumento normativo apto a fixar e regular a zona de amortecimento, propugna-se pelo entendimento de poder sê-lo feito por via de lei em sentido formal, de decreto do executivo e até mesmo de portaria das agências executivas (autarquias) ou do conselho gestor da unidade, desde que nos dois últimos casos haja uma mobilização da administração pública com a sociedade civil, para que, por meio da participação popular no processo administrativo, possa-se alcançar um mínimo de legitimidade da ação da administração pública e que o ato administrativo exarado ao fim do processo administrativo possa refletir um consenso obtido em torno da latente necessidade de preservação ambiental cotejada com o direito individual de propriedade privada imóvel.

7 BIBLIOGRAFIA

ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **El concepto y la validez del derecho**. Tradução de Jorge M. Seña. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, 2004.

ARAGÃO, A. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 53-95.

ARAÚJO, N. D. **A internalização dos Tratados Internacionais no Direito Brasileiro e a Ausência de Regulamentação Constitucional**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. XV, p. 1-16, 2005.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BINEMBOJNT, G. **Monismo e Dualismo no Brasil: Uma dicotomia Afinal Irrelevante**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. XV, p. 17-34, 2005.

_____. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 125-192.

BOBBIO, N. O futuro da Democracia. Pensamento Crítico. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 63, 1986.

_____. **A era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Apresentação de Celso Lafer.

BRASIL. **Leis Ordinárias**. Lei de Proteção à Fauna, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **INCRA**, 2013. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 06 jan. 2014.

_____. **Leis Ordinárias**. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. **Leis Ordinárias**. Lei das Estações Ecológicas, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**. CONAMA, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **Presidência da República**. Poder Executivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. **Presidência da República**. Poder Executivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 04 jan. 2014.

BRUNO, L.; MARCOS VINÍCIO, F.; FLÁVIO HENRIQUE, S. F. **Instituições de Direito**. Juiz de Fora: UFJF, 2011.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almeida, 199-.

_____. **Estado de Direito**. Cadernos Democráticos, Lisboa, v. Fundação Mário Soares e Gradiva, n. 07, 1999.

CARVALHO, P. D. B. **Curso de Direito Tributário**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DALLARI, D. D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILHO, M. G. F. **Do Processo Legislativo**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. revisada e atualizada.

FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 1ª Reimpressão.

GILMAR, F. M.; INOCÊNCIO, M. C.; PAULO, G. G. B. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Rev. e atual. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição** - tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Brasília: UNB, 1991.

IBASE. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação**. Revista do Instituto Brasileiro de Análises Econômicas e Sociais, Rio de Janeiro, Julho 2006. 7-20.

INSTITUTO CHICO MENDES. **ICMBIO**. Parque Nacional de Itatiaia, 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

JUNIOR, T. S. F. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 2003.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 7ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LASSALE, F. **A Essência da Constituição**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

_____. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11ª ed. rev. e atual., 2007.

MEDINA, P. R. G. **Direito Processual Constitucional**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário; prefácio Ada Pellegrini Grinover**. 7ª, rev., atual. e reform. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. **Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. Lei Delegada 178/2007, 2007. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=6615>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

_____. Governo do Estado de Minas Gerais. Instituto Estadual de Florestas, 2013. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/114?task=view>>, acesso em 20/10/2013>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Instituto Estadual de Florestas. Portal Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/215?task=view>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO BIODIVERSITAS. **Biodiversitas**, 2009. Disponível em: <<http://www.biodiversitas.org.br/planosdemanejo/pesrm/gestao15b.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Bresser Pereira Website**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2005.

RIANI, F. A. A. **Direito e Gestão Pública**. In: MARCOS TANURE SANABIO, G. J. D. S. M. V. D. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão / Organizadores**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013. Cap. V, p. 115-148.

SARLET, I. W. (Org.) **Estado Socioambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 4^a. ed. Brasília: STF, 2011.

TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. **A garantia da propriedade no direito brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos, v. 6, n. Ano VI, p. 101-119, Junho 2005.

VELASCO, M. D. **Instituciones de Derecho Internacional Público**. 11^a. ed. Madri: Tecnus, 1997.

VIRGA, G. **La partecipazione al procedimento amministrativo**. Milano: Giufrè, 1998.