

Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

As Experiências dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais

Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

As experiências dos Estados do Rio de Janeiro,
São Paulo e Minas Gerais

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Sergio Cabral

Governador

Luiz Fernando Pezão

Vice-governador

Secretaria de Estado do Ambiente (SEA)

Marilene de Oliveira Ramos

Secretária

Instituto Estadual do Ambiente (Inea)

Luiz Firmino Martins Pereira

Presidente

Paulo Schiavo Junior

Vice-presidente

Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilam)

Ana Cristina Henney

Diretora

Diretoria de Informação e Monitoramento Ambiental (Dimam)

Luiz Martins Heckmaier

Diretor

Diretoria de Gestão das Águas e do Território (Digat)

Rosa Maria Formiga Jonhsson

Diretora

Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap)

André Ilha

Diretor

Diretoria de Recuperação Ambiental (Diram)

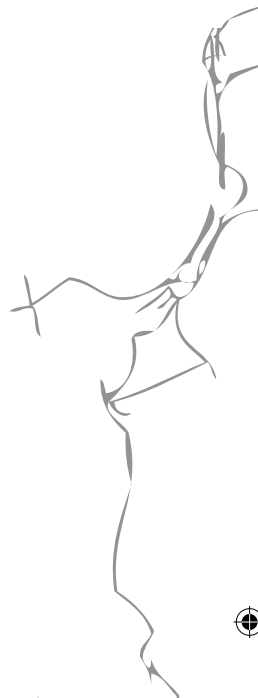
Luiz Manoel de Figueiredo Jordão

Diretor

Diretoria de Administração e Finanças (Diafi)

José Marcos Soares Reis

Diretor





Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

As experiências dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais

Organizadores:

Daniela Pires e Albuquerque, advogada, coordenadora de Projetos Especiais (Cope), Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, Instituto Estadual do Ambiente (Inea), RJ.

Heloísa Bortolo Brandão, advogada, chefe do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref/Cope), Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, Instituto Estadual do Ambiente (Inea), RJ.

Ana Carolina de Campos Honora, advogada, coordenadora do Núcleo de Regularização Fundiária, da Fundação Florestal, SP.

Charles Alexandre Mendes de Castro, advogado, gerente de Regularização Fundiária, do Instituto Estadual de Florestas, MG.

Rio de Janeiro
2010

Realização:



Apoio:



Produção Editorial: Gerência de Informação e Acervo Técnico (Geiat)

Coordenação: Tânia Machado

Revisão: Elisa Menezes e Regina Pacheco

Projeto gráfico: Evelin Santos e Alessandra Giovanini

Capa:

Caixa de Fósforo, Parque Estadual dos Três Picos: Gustavo Pedro

Parque Estadual do Jurupará/SP: Rinaldo Campanhã

Parque Estadual do Sumidouro/MG: Evandro Rodney

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Disponível também em: <http://www.inea.rj.gov.br>

I42

INEA. Instituto Estadual do Ambiente

Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais/ Instituto Estadual do Ambiente, Instituto Estadual de Florestas, Fundação para Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo/ organizado por Daniela Pires e Albuquerque; Heloísa Bortolo Brandão; Ana Carolina de Campos Honora; Charles Alexandre Mendes de Castro. - Rio de Janeiro, 2010.

140 p. il. (Regularização fundiária em unidades de conservação, v.2)

Inclui Mapas

1. Unidade de conservação. 2. Regularização Fundiária 3.
Propriedade Rural. I.Título

CDU 502.72

Instituto Estadual do Ambiente (Inea)

Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas

Av. Venezuela, 110 – Praça Mauá

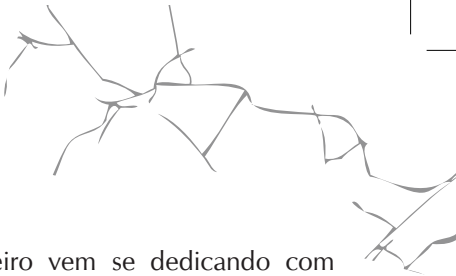
20 081-312 Rio de Janeiro – RJ

Disque Ambiente: (21) 2332-4604

e-mail: dibap@inea.rj.gov.br

<http://www.inea.rj.gov.br>





Apresentações

O Governo do Estado do Rio de Janeiro vem se dedicando com empenho ao desafio de preservar a extraordinária diversidade biológica contida em seu território através de uma série de ações de preservação, conservação e restauração de seus ricos remanescentes de Mata Atlântica. Dentre estas ações, talvez a de maior alcance e ousadia seja a expansão da área protegida por unidades de conservação estaduais, em especial aquelas chamadas de proteção integral, como parques e reservas biológicas.

Em virtude do Pacto Ambiental do Sudeste pela Mata Atlântica, firmado em 2007 com os governos dos demais estados desta região, assumimos o compromisso de duplicação da área protegida em unidades de conservação estaduais, e para provar nossa firmeza de propósitos, verificamos, com orgulho, que cerca de 66% desta meta já foram atingidos até o momento. Isso se deu graças à criação do segundo maior parque estadual fluminense em 2008, o Cunhambebe, com 38.000 hectares, e a ampliação de outros, como Três Picos e Ilha Grande, além da Reserva Biológica de Araras, e é certo que novos passos nesse sentido serão dados em breve.

Ocorre que não basta criar um parque: é preciso retirá-lo do papel mediante uma série de medidas que vão desde a sua implantação física (sedes, centros de visitantes, estruturas de uso público) até a criação de um sólido e bem treinado Serviço de Guarda-Parque. Mas, precedendo tudo isto, há que se promover a necessária regularização fundiária destas áreas, uma missão que pela sua complexidade e custo financeiro nunca foi enfrentada pelos órgãos ambientais do Rio de Janeiro no passado. Agora, no entanto, com a criação do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref) no âmbito do Instituto Estadual do Ambiente, com pessoal próprio especializado, veículos, equipamentos e, sobretudo, recursos para fazer frente às indenizações previstas em lei, este quadro mudou radicalmente para melhor. A ação do Nuref e o empenho da Procuradoria Geral do Estado permitiram que tivéssemos a oportunidade de realizar, nesta gestão, as primeiras desapropriações em unidades de conservação no nosso estado, e muitas outras se seguirão.

É, portanto, com muita satisfação que promovemos o lançamento deste volume que reúne as experiências do Nuref do Rio de Janeiro, bem como de núcleos semelhantes dos estados de Minas Gerais e de São Paulo, que permanentemente trocam experiências entre si e que, juntos, convidam todos à reflexão da importância de serem estabelecidos sólidos sistemas estaduais de unidades de conservação se realmente quisermos legar para nossos descendentes um mundo ecologicamente equilibrado, e ainda povoado com a estonteante biodiversidade da Mata Atlântica.

Marilene de Oliveira Ramos
Secretária de Estado do Ambiente (SEA)





Desde sua criação, em 2009, o Inea gerou muita expectativa ao reunir em um único órgão as agendas marrom, azul e verde, englobando, consequentemente, tudo o que diz respeito à prevenção e controle da degradação ambiental, recursos hídricos, florestas e biodiversidade. Decorrido um ano, verificamos que a agenda verde teve, no Estado, um considerável fortalecimento.

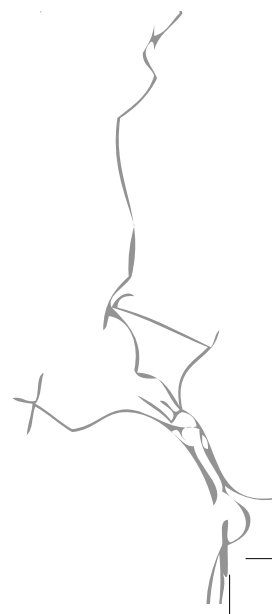
Importantes questões como o licenciamento incorporaram a agenda verde, reforçando e qualificando as Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV) e a obrigatoriedade de averbação das reservas legais em áreas rurais, além de aumentar a capacidade de estruturação das unidades de conservação com a implantação de vigilância e guardas-parques, entre outras benfeitorias. Paralelamente, as ações de fiscalização ganharam reforço institucional com a criação de nove superintendências regionais e dois escritórios avançados distribuídos por todo o Estado.

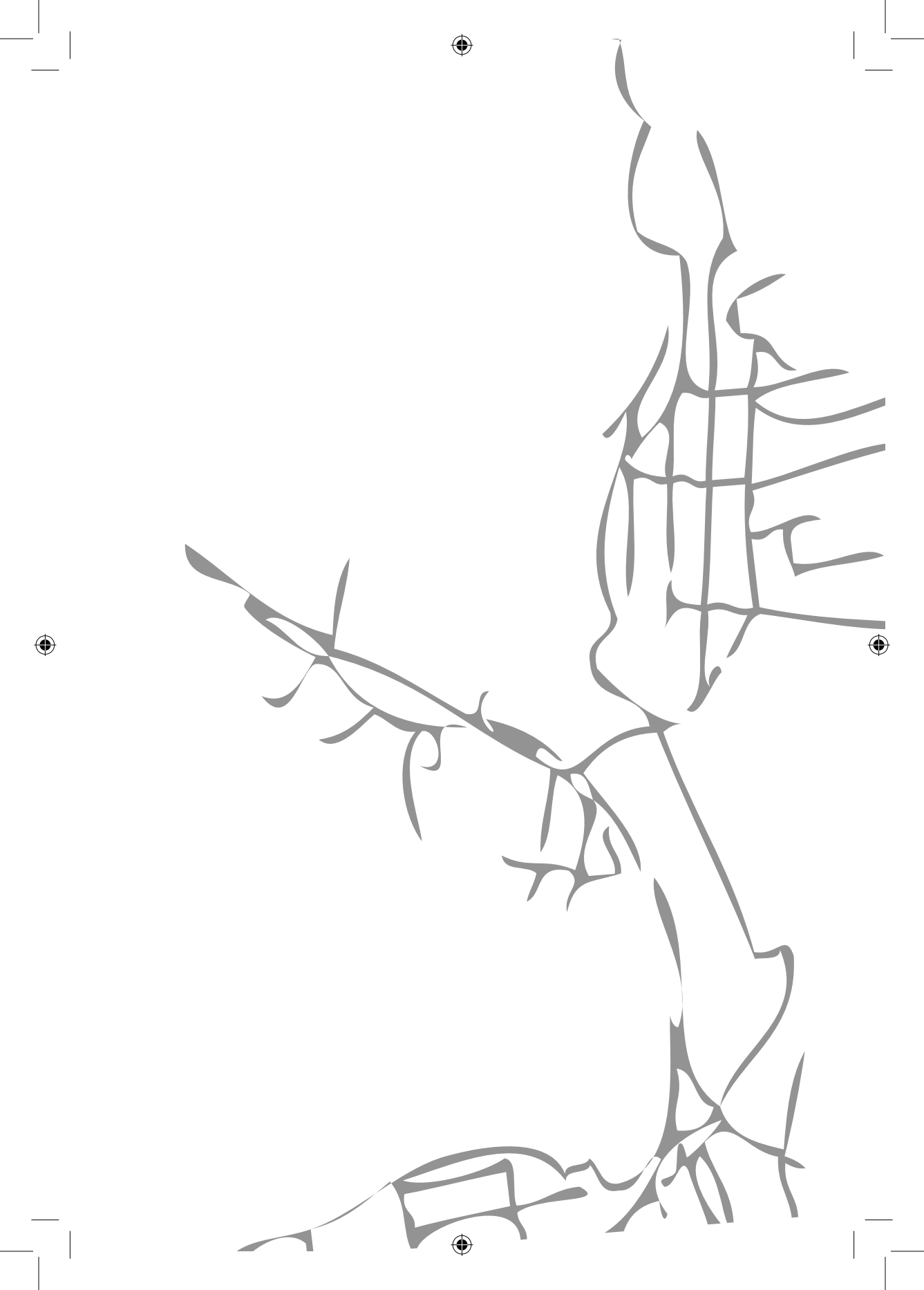
Além de estar viabilizando todos os planos de manejo das unidades de conservação e implantação dos conselhos, o Inea se orgulha de ser um dos primeiros órgãos ambientais do país a enfrentar a questão da regularização fundiária das unidades de conservação com seriedade, cumprindo a legislação e honrando a sua missão institucional.

Com este livro, esperamos compartilhar as experiências e disseminar as práticas dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo com os demais entes da federação.

Esta iniciativa vem ao encontro de outras ações que visam transformar o Inea em um órgão gestor de referência na proteção do meio ambiente.

Luiz Firmino Martins Pereira
Presidente
Instituto Estadual do Ambiente (Inea)







O avanço das atividades humanas sobre os ambientes naturais já levou à extinção um grande número de espécies, e muitas outras terão igual destino se medidas enérgicas não forem adotadas para preservá-las. Dentre estas medidas, talvez a mais importante seja a criação de espaços territoriais especialmente protegidos que, no Brasil, são chamados de unidades de conservação da natureza e, dentre estas, as chamadas de proteção integral, como parques, reservas biológicas e outros tipos assemelhados.

O que as torna tão importantes para a preservação da biodiversidade é o fato de que a lei estabelece que elas devam ser de domínio público, isto é, de propriedade do ente público que as criou, só admitindo em seus limites, e assim mesmo sob condições muito específicas, o uso indireto dos seus recursos naturais, como em atividades de visitação ordenada e pesquisa científica.

Sucedem o que torna parques e reservas instrumentos tão efetivos para a manutenção da diversidade biológica é também o seu grande problema: a necessidade de as áreas privadas existentes em seus limites terem que ser desapropriadas, tarefa por si só espinhosa, mas agravada pela tradição patrimonialista da formação social e política brasileira. Promover a regularização fundiária de unidades de conservação é, portanto, um processo longo, complexo, dispendioso e, não raro, tenso, não sendo de admirar que governos com menor grau de compreensão e comprometimento com a questão ambiental tenham convenientemente passado ao largo desta tarefa.

Felizmente alguns estados da federação passaram a enfrentar a questão com empenho, criando em seus órgãos ambientais núcleos de regularização fundiária que, com o combustível financeiro advindo de medidas compensatórias por empreendimentos de significativo impacto ambiental, vêm obtendo extraordinário sucesso nesse sentido, proporcionando aos administradores de tais áreas condições para proceder a uma gestão mais adequada das mesmas.

O presente trabalho – o segundo de uma série que esperamos que se estenda por longo tempo – visa a apresentar as experiências dos núcleos de regularização fundiária dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, explicitando a política adotada por cada um para atingir este objetivo comum, mostrando como problemas específicos foram abordados e suscitando questões que possam levar ao aprimoramento da legislação pertinente. É um livro, portanto, que por um lado presta contas da operação destes núcleos e, por outro, pretende servir de inspiração para outros órgãos ambientais estaduais e municipais, pois todos os biomas brasileiros e seus ecossistemas associados são ramos igualmente importantes da grande árvore da vida.

André Ilha

Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap/Inea)



Sumário

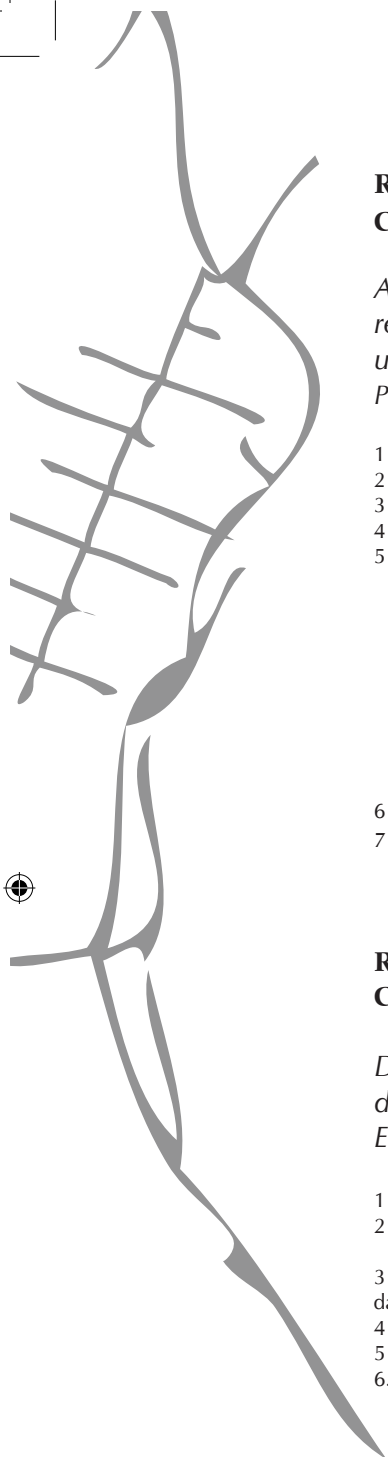
Regularização Fundiária em Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro

<i>Compensação ambiental e plano de manejo: estratégias para regularização fundiária de unidades de conservação</i>	15

1 Introdução	17
2 A compensação ambiental para a regularização fundiária	18
2.1. A estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref) no Rio de Janeiro	19
2.2. A criação do Inea e a vinculação do Nuref à Cope/Dibap	20
3 Plano de manejo e seu papel na regularização fundiária	22
3.1. Organização do plano de manejo	22
3.2. Participação da comunidade	24
3.3. Zoneamento da UC	24
4 Principais critérios apontados nos planos de manejo que podem subsidiar o processo de regularização fundiária – Exemplos do Parque Estadual dos Três Picos (PETP)	25
4.1. Critérios ambientais	25
4.2. Critério de uso público	27
4.3. Critério de infraestrutura e administração	29
4.4. Critério de áreas estratégicas	29
5 Conclusão	31
6 Referências Bibliográficas	33

<i>Desafios para o georreferenciamento de imóveis rurais localizados em unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro</i>	35

1 Introdução	37
2 Legislação aplicável	37
3 O georreferenciamento de imóveis rurais	41
4 Critérios técnicos disciplinados pelo Incra para a realização do georreferenciamento	44
5 O caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca – Peset	47
5.1. Desapropriação: Fazenda Engenho do Mato	48
5.2. Desapropriação: Caminho Darwin	51
6 Conclusão	52
7 Referências Bibliográficas	54



Regularização Fundiária em Unidades de Conservação do Estado do São Paulo

A importância da inclusão de um programa de regularização fundiária nos planos de manejo de unidades de conservação - A experiência do Parque Estadual do Jurupará

57

1 Introdução	59
2 Metodologias utilizadas	63
3 O Parque Estadual do Jurupará	64
4 Diagnóstico	68
5 Programa de Regularização Fundiária	74
5.1 Diretriz 1 Consolidação Territorial	75
5.2 Diretriz 2 Processo de Desocupação	76
5.3 Diretriz 3 Edificações da Prefeitura de Ibiúna e Piedade e Edificações de Cunho Religioso	83
5.4 Diretriz 4 Desmembramentos Clandestinos e Cancelamento dos Registros Imobiliários Sobrepostos	84
5.5 Diretriz 5 Áreas Ocupadas pela CBA e Faixa Azul Indústria de Móveis Ltda	84
5.6 Diretriz 6 Síntese das Linhas de Ação por Diretrizes	85
6 Conclusão	87
7 Referências Bibliográficas	88

Regularização Fundiária em Unidades de Conservação do Estado de Minas Gerais

Desafetação de unidade de conservação através de lei autorizativa - Caso concreto do Parque Estadual de Grão Mogol

91

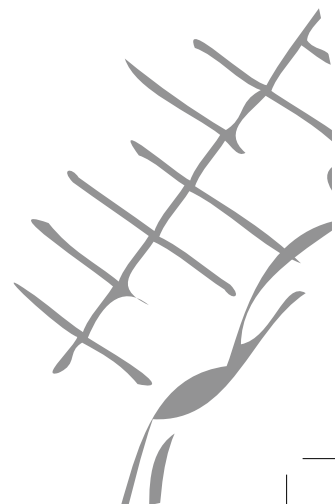
1 Introdução	93
2 Criação do Parque Estadual	93
2.1 O processo de criação do Parque Estadual de Grão Mogol	95
3 A criação de unidade de conservação sob a égide da lei nº 9985/00	97
4 Alterações dos limites de unidades de conservação	101
5 Desafetação ou redução de limites	102
6. Parque Estadual de Grão Mogol, após a lei autorizativa	103
6.1. Estudos técnicos para a desafetação	
6.2. Audiência Pública da Assembléia Legislativa de Minas Gerais	103
6.3. Redefinição dos limites da Unidade realizado pela própria equipe técnica do IEF	106
7 Audiência pública para a redefinição dos limites do Parque Estadual de Grão Mogol	109
8 Conclusão	110
9 Referências Bibliográficas	111

*Uma visão prática da desapropriação amigável
por meio de homologação judicial – Experiência
realizada no Parque Estadual do Sumidouro* 113

1 Introdução	115
2 O Parque Estadual do Sumidouro	115
3 Homologação judicial	116
3.1 Natureza jurídica	116
3.2 Previsão legal no Decreto Federal	117
3.3 Procedimentos	117
3.4 Por que homologação judicial?	118
3.5 Ausência de inventário do proprietário já falecido	118
3.6 Retificação da área no próprio processo de homologação	120
3.7 Resolução de problema ligado à ausência de averbação de reserva legal	121
3.8 Importância da homologação no caso de usucapião	122
3.9 Segurança jurídica com publicação de edital	123
3.10 Economia com pagamento de emolumentos cartoriais	123
3.11 Depósito judicial com correção monetária	124
3.12 Imissão de posse	124
4 Conclusão	125
5 Referências Bibliográficas	127

*Caso prático de desapropriação com presença
de posseiros ocorrida no Parque Estadual
Serra do Brigadeiro* 128

1 Introdução	131
2 Natureza Jurídica	132
3 Procedimentos da desapropriação	133
4 Conclusão	138
5 Referências Bibliográficas	139







**Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação do Estado do Rio de Janeiro**

**Compensação ambiental e plano de
manejo: estratégias para regularização
fundiária de unidades de conservação**

Daniela Pires e Albuquerque, advogada, coordenadora de
Projetos Especiais (Cope), Diretoria de Biodiversidade e Áreas
Protegidas, Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

Jonas André Soares Marien, biólogo, Núcleo de
Regularização Fundiária (Nuref/ Cope), Diretoria de
Biodiversidade e Áreas Protegidas, Instituto Estadual do
Ambiente (Inea).





1 Introdução

A degradação ambiental resultante da ampliação do tecido urbano sobre as zonas rurais e extensão das fronteiras agropastoris por sobre a Mata Atlântica alcança hoje patamares alarmantes. De acordo com levantamento realizado em abril de 2010 pela Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap)¹, em números aproximados, o Estado do Rio de Janeiro possui hoje cerca de 20% de seu território com cobertura de Mata Atlântica, dos quais a metade encontra-se potencialmente protegida na forma de unidades de conservação de proteção integral (UPI)², totalizando aproximadamente 10% do que supostamente foi sua cobertura original (Figura 1). Para reverter esse quadro, desde o início dos anos 1970 até os dias atuais, 16 unidades de conservação estaduais, do grupo de proteção integral, foram criadas no Estado fluminense.

A urgente necessidade de se preservar os remanescentes florestais, muitas vezes, resulta na inclusão, pelo Poder Público, de áreas com ocupação humana (moradias, empreendimentos, agropecuária etc.) nos limites das unidades de conservação (UC), sobretudo quando a localização de tais áreas é crítica do ponto de vista ambiental ou estratégica para a gestão das mesmas. Os imóveis então incluídos nos limites da UC ficam sujeitos ao processo de avaliação, desapropriação e indenização do proprietário.

Diferentes estratégias são utilizadas no sentido de consolidar esse processo. Duas delas são aqui analisadas e indicadas como alternativas que estão dando certo no Estado do Rio de Janeiro: aplicação de compensação ambiental (viabilização financeira para a desapropriação destas áreas consideradas indispensáveis para a gestão das unidades de conservação) e indicação de áreas prioritárias através dos planos de manejo.

A adoção de critérios técnicos para elegibilidade das áreas a serem desapropriadas visa assegurar a mais perfeita relação custo x benefício do processo, a organização espacial e a efetividade do cumprimento dos objetivos das unidades de conservação.

---

¹ Compilação por Milena Alves da Silva, assessora da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Inea.

² Incluindo Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN) estaduais, que, de acordo com o Decreto Estadual nº 40.909, de 17 de agosto de 2007, consideram-se como do grupo de proteção integral.

Área total do Estado do Rio de Janeiro	4.369.605 ha
Área com remanescentes florestais	870.271 ha
Áreas urbanizadas ou degradadas	3.499.334 ha
Área total de proteção integral	430.035 ha
Percentual de áreas com remanescentes florestais sobre a área total do Estado do Rio de Janeiro	20,00%
Percentual de UCs de Proteção Integral (UPI) sobre o total de remanescentes florestais	49,41%
Percentual de UCs de Proteção Integral (UPI) sobre a área total do Estado do Rio de Janeiro	9,94%

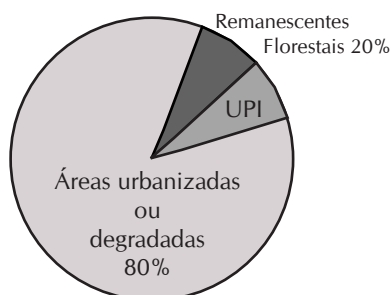


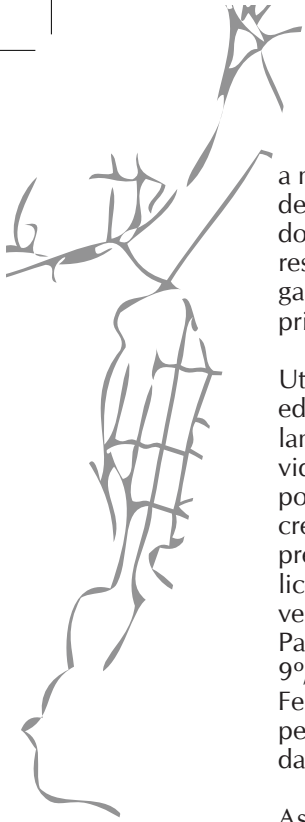
Figura 1 – Estatística sobre remanescentes florestais e Unidades de Proteção Integral (UPI) no Estado do Rio de Janeiro

2 A compensação ambiental para a regularização fundiária

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc - Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000) definiu dois grupos de unidades de conservação: as de proteção integral e as de uso sustentável. Em ambos os grupos, as unidades podem ser tanto de domínio público quanto de domínio privado, dependendo da categoria às quais as mesmas se aplicam. Algumas delas, porém, devem ser essencialmente públicas, sendo que as terras particulares inseridas em seus domínios devem ser desapropriadas.

A desapropriação e a consequente regularização fundiária é condição essencial para garantir a conservação integral dos recursos naturais de determinadas unidades de conservação. Entende-se que para haver o controle das ações que possam pôr em risco a preservação dos recursos naturais é necessário que estas áreas sejam de posse e domínio públicos.

Com muita propriedade, o legislador, ao instituir a Lei do Snuc, criou um mecanismo de compensação financeira aplicável aos empreendimentos potencialmente poluidores, os quais devem dispor de no mínimo 0,5% (meio por cento) do valor do empreendimento para assegurar a criação e



a manutenção das unidades de conservação, particularmente as do grupo de proteção integral³. E como estas devem ser, quase sem exceção, de domínio público, com gestão direta de seu território por parte do órgão responsável por sua administração, torna-se clara a necessidade de se chegar ao pagamento devido aos proprietários, com a consequente desapropriação e incorporação dessas terras ao patrimônio do Estado.

Utilizando-se do seu poder regulamentador, o Estado do Rio de Janeiro editou a Deliberação Ceca nº 4.888, de 02 de outubro de 2007, estipulando que o percentual máximo devido pelos empreendedores, cujas atividades são capazes de gerar impactos não mitigáveis ao meio ambiente, pode atingir 1,1% do valor destes empreendimentos. Por sua vez, o Decreto Federal nº 4.340/02 (que regulamentou parcialmente a Lei do Snuc) previu a ordem de prioridade na aplicação de recursos à qual o órgão licenciador – e sua respectiva Câmara de Compensação Ambiental – devem obedecer. Neste rol, a regularização fundiária está em primeiro lugar. Para reforçar, o Conama, através da Resolução nº 371/06, em seu artigo 9º, referiu-se à ordem de prioridade estabelecida no artigo 33 do Decreto Federal supracitado para definir a aplicação de recursos oriundos da compensação ambiental, com destaque absoluto para a regularização fundiária das unidades de conservação.

Assim, percebe-se que a prioridade estabelecida na legislação vigente deve ser observada no momento da destinação de valores para as unidades pelo Poder Público. Por conseguinte, a estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref) por meio de recursos advindos de compensação ambiental atende às determinações legais, estando totalmente inserido – por ser prioritário – no contexto de exigibilidade previsto pelo Snuc.

A prioridade dada à regularização fundiária das unidades de conservação na legislação que regulamenta a aplicação dos recursos de compensação ambiental consolida a teoria de que os recursos naturais devem ser geridos, em determinados casos e em certas categorias, somente pelo Poder Público.

2.1. A estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref) no Rio de Janeiro

É importante ao gestor público coragem para criar, administrar e, dentro dos princípios constitucionais, atingir os objetivos da Administração Pública. Nessa concepção, e considerando que não há como ter uma perfeita gestão das unidades sem o domínio pleno da propriedade, no ano de 2007, a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF/RJ) e a Procuradoria Geral do Estado (PGE), em parceria, definiram os procedimentos para a

---

³ Artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00.

desapropriação administrativa ou judicial de propriedades consideradas prioritárias e inseridas nas unidades de conservação de proteção integral.

Após esta definição, na qual ficou estabelecido, dentre outras, que a Assessoria de Cálculos e Perícias da PGE faria a avaliação dos imóveis, o IEF/RJ apresentou à Câmara de Compensação Ambiental (CCA) o Projeto de Estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref). Este projeto previu a compra de equipamentos necessários para a identificação de propriedades inseridas nas unidades, como GPS geodésico, computadores dotados de softwares específicos, veículo, máquinas fotográficas, bem como a contratação por tempo determinado de especialistas na área, como dois advogados, um geógrafo, um engenheiro florestal e um biólogo.

Abaixo, segue a indicação das metas que foram previstas no supramencionado Projeto de Estruturação do Nuref:

Objetivos	Entregas	Indicadores
Fortalecer, otimizar e aprimorar os processos de Regularização Fundiária nas UC's Estaduais	Disponibilizar equipe técnica especializada necessária para a execução dos trabalhos.	Equipe disponibilizada até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato.
Suporte logístico, apoiando as atividades internas e externas do Núcleo.	Disponibilizar meios de locomoção, comunicação materiais e suprimentos e espaço físico necessários para o desenvolvimento das atividades do Núcleo.	Suporte logístico necessário disponibilizado mensalmente e de forma contínua e ininterrupta.

Em 5 de novembro de 2007, a CCA, por unanimidade, aprovou o Projeto Nuref em sua 8ª Reunião Ordinária. A partir daí, foram iniciadas as contratações de pessoas físicas e a aquisição dos equipamentos. Todo o acompanhamento físico-financeiro do projeto ficou a cargo da Unidade de Controle de Compensação e todos os bens adquiridos foram incorporados ao patrimônio público.

2.2. A criação do Inea e a vinculação do Nuref à Cope/Dibap

Em janeiro de 2009, o IEF/RJ, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) e a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) se unificaram no Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Foi uma fusão difícil mas necessária. A partir daí, o Nuref ficou subordinado à Coordenação de Projetos Especiais (Cope) da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap). À Cope também ficaram subordinados: o Núcleo de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e o Núcleo de Controle de

Compensações Ambientais (NCCA), legalmente instituídos pelo Decreto Estadual nº 42.062, de 6 de outubro de 2009.

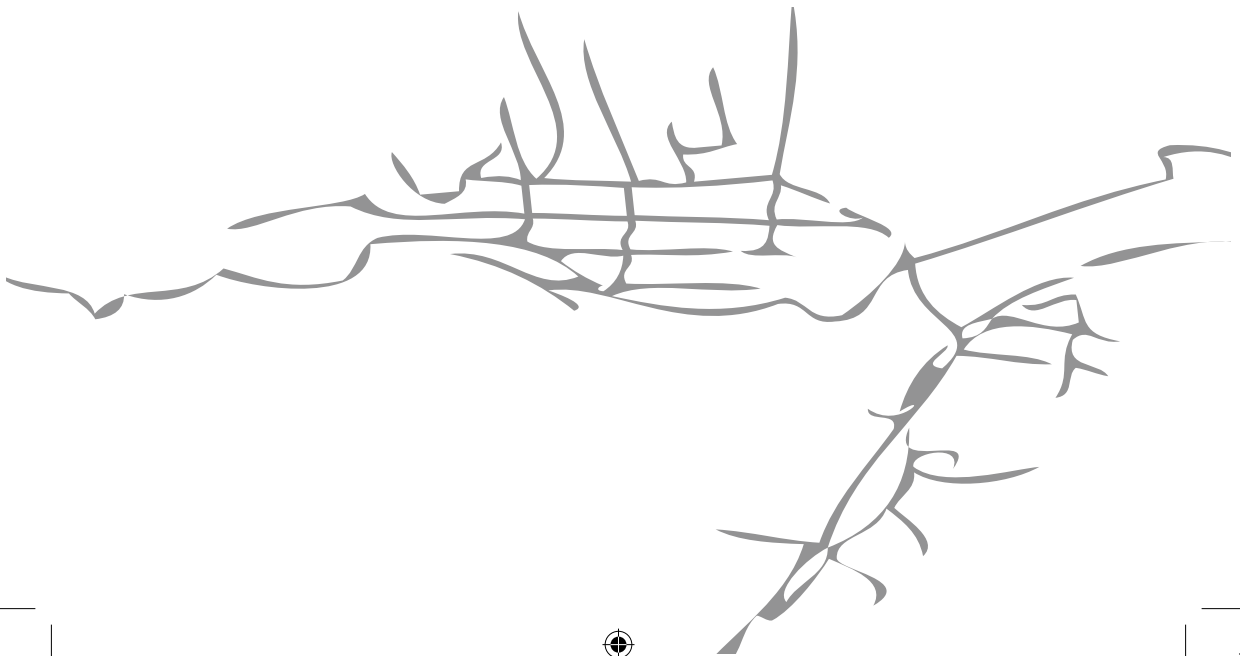
Paralelamente à criação do Inea, foi constituído pela Secretaria de Estado do Ambiente o Fundo da Mata Atlântica (FMA), nome fantasia para um mecanismo financeiro e operacional de controle, gestão e aplicação das compensações ambientais. O FMA foi elaborado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), pago com recursos do Fundo de Conservação Ambiental (Fecam) pelo Estado do Rio de Janeiro.

Durante o ano de 2009, o Inea e o Funbio operaram o FMA em caráter experimental, financiando projetos de compensação ambiental que já haviam sido iniciados em 2007. O funcionamento do Nuref e do NRPPN foram os principais projetos desenvolvidos neste período. A agilidade para a compra de equipamentos específicos e para o fornecimento de diárias foi um dos motivos que possibilitaram aos Núcleos ter dinamismo e eficiência nos seus resultados.

O FMA, atualmente em plena operação, representa um marco na gestão dos recursos de compensações ambientais e possibilita ao Inea gerir de forma rápida, eficiente e transparente esses recursos, após a devida aprovação de projetos na CCA.

Com isso o Nuref pauta sua atuação nas áreas onde existem conflitos com proprietários, especialmente aqueles que frequentemente cometem danos ambientais, e nas áreas indicadas nos planos de manejo das unidades como prioritárias para a conservação, uso público, infraestrutura e administração e suas áreas estratégicas.

A partir daqui, veremos como o plano de manejo pode auxiliar a escolha de áreas para regularização fundiária das unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro.



3 Plano de manejo e seu papel na regularização fundiária

A necessidade premente de ordenar os espaços territoriais legalmente instituídos pelo Poder Público na forma de unidades de conservação requer um regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Tal ordenamento é prescrito nos planos de manejo, que são definidos na Lei do Snuc como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.⁴

Entre a criação de uma unidade e a publicação de seu plano de manejo há sempre um perigoso espaço de tempo, limitado pela Lei do Snuc em cinco anos⁵. O tempo que uma unidade passa sem plano de manejo pode acarretar precedentes desastrosos para sua administração, a efetividade da proteção ambiental pode ficar bastante prejudicada e o próprio papel das unidades acaba obscurecido. De igual modo, a regularização fundiária das unidades de conservação é imprescindível para a legitimação do espaço de domínio público e ressalta a importância da efetivação dos planos de manejo para implantação e gestão das mesmas. Esse vínculo se dá na medida em que as informações reunidas no plano de manejo podem e devem subsidiar a eleição de áreas prioritárias para desapropriação e a estratégia envolvida no processo de regularização fundiária.

3.1. Organização do plano de manejo

Vários modelos têm sido adotados para elaboração de plano de manejo. A maioria deles segue o roteiro metodológico desenvolvido pelo Ibama (2002), com adaptações, enquanto outros são definidos pela própria equipe responsável pela sua elaboração. Como resultado, temos hoje diversos modelos de planos que, por um lado, conseguem incorporar as sutilezas e padrões regionais, e, por outro, dificultam a gestão integrada, como por exemplo, a gestão de mosaicos, preconizada no artigo 26 do Snuc. Apostando na padronização de seus planos de manejo como estratégia para gestão integrada, o Inea, através da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap), está finalizando neste ano (2010) um roteiro metodológico próprio, para unidades de conservação do grupo de proteção integral, cujo modelo é aqui mencionado.

A abrangência do plano de manejo se estende pelas áreas da própria UC, da sua Zona de Amortecimento (ZA) e dos Corredores Ecológicos vizinhos. Entende-se por Zona de Amortecimento “a área contígua aos limites da UC, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a

⁴ Artigo 2, inciso XVII da Lei Federal 9.985/00.

⁵ Artigo 27, § 3 da Lei Federal 9.985/00.



unidade”⁶, e, Corredores Ecológicos como “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando UCs, APPs e Reservas Legais, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”⁷.

A abordagem do documento é dividida em duas partes distintas e interdependentes, diagnóstico e planejamento (Fig. 2) assim definidos:

- **Diagnóstico:** todo levantamento, com dados primários ou secundários, obtidos e consolidados de forma a embasar a elaboração do Planejamento da UC. Este deve ser apresentado em três módulos: Informações Gerais sobre a UC (Módulo 1), Contextualização e Análise Regional (Módulo 2) e Análise da UC e Entorno (Módulo 3).
- **Planejamento:** determinação de um conjunto de procedimentos e de ações, visando à implementação da UC com base nos dados oriundos do Diagnóstico. Este deve ser apresentado em três módulos: Planejamento (Módulo 4), Projetos Específicos (Módulo 5) e Monitoramento e Avaliação (Módulo 6).

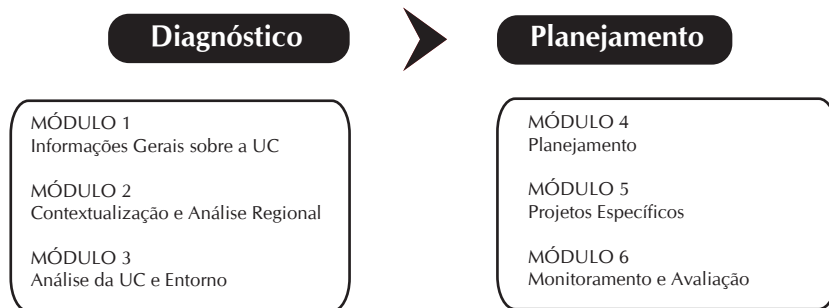


Figura 2 – Organização do plano de manejo

Como se depreende da Figura 2, as informações obtidas na fase de diagnóstico destinam-se a subsidiar o planejamento propriamente dito. Isso reforça a relação direta entre a qualidade da informação obtida e apresentada com a qualidade do planejamento subsequente. A metodologia e a abordagem utilizadas na fase de diagnóstico devem ser apropriadas para representar um bom planejamento e diferem muito daquelas aplicadas para simples inventários e censos, erro comum observado em alguns planos. O bom diagnóstico de um plano de manejo se transforma em um zoneamento justo, na perfeita escolha de áreas estratégicas para o planejamento e em ações coerentes propostas nos programas e planos setoriais. Além de se consubstanciar das informações obtidas na fase de diagnóstico,

⁶ Artigo 2, inciso XVIII da Lei Federal nº 9.985/00.

⁷ Artigo 2, inciso XIX da Lei Federal nº 9.985/00.

o planejamento, assim como a sua implementação, deve ser realizado de forma participativa, com a comunidade sendo parte integrante do processo, representada formalmente pelos conselhos consultivos de cada UC. Acompanhando passo a passo cada procedimento, a comunidade pode fornecer informações que agregam conhecimento regional, potencialidades e ameaças locais. É nesse contexto que emergem as indicações mais adequadas de áreas prioritárias para regularização fundiária, pelo reconhecimento e validação dos atributos existentes.

3.2. Participação da Comunidade



A figura 3 ao lado ilustra uma das ferramentas utilizadas para incorporar a comunidade ao processo de elaboração do plano de manejo - Oficina de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) - que tem como objetivo captar informações vindas da comunidade, com base na vivência e experiência trazida por seus representantes, em muitos casos, através de gerações.

Nesta oficina os participantes deverão ser moradores ou usuários da UC e seu entorno, tais como representantes da sociedade civil organizada, instituições governamentais, instituições de ensino, setor empresarial, lideranças comunitárias, conselho consultivo, bem como do próprio Inea-RJ. Desenvolvida com metodologia participativa, esta oficina deverá evidenciar fatores internos (pontos fortes e fracos) e fatores externos (oportunidades e ameaças) objetivando dar à equipe de planejamento uma base de informações sobre a visão e expectativa da sociedade local quanto à UC. Nessa ocasião, o tema da regularização fundiária já começa a ser apresentado e discutido com a comunidade, atenuando e prevenindo possíveis impactos sociais.

3.3. Zoneamento da UC

O zoneamento da UC constitui um instrumento de ordenamento territorial, usado como recurso para atingir melhores resultados no manejo da Unidade, pois estabelece usos diferenciados para cada zona, conforme sua vocação ambiental. O zoneamento é conceituado pela Lei do Snuc como: “definição de setores ou zonas em uma UC com objetivos de manejo e

normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da Unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.”⁸

Ao mesmo tempo em que, com base em critérios próprios, a área da UC é repartida em zonas, esses mesmos critérios podem ser utilizados para embasar uma estratégia de regularização fundiária, por esse meio assegurando, quando necessário, o domínio do Estado, de forma espacialmente organizada, dentro do território da UC.

4 Principais critérios apontados nos planos de manejo que podem subsidiar o processo de regularização fundiária – Exemplos do Parque Estadual dos Três Picos (PETP)

4.1. Critérios ambientais

O grau de conservação da vegetação é um dos principais critérios em unidades de conservação de proteção integral. O menor grau de degradação da vegetação geralmente condiciona o menor grau da degradação da fauna e dos solos. Ao contrário, quanto mais degradada estiver a vegetação de uma área, maiores interferências já teriam sofrido a fauna local e, provavelmente, também os solos. As áreas mais conservadas deverão conter zonas de maior grau de proteção e devem proteger amostras de recursos naturais mais representativos da UC, bem como espécies em extinção, em perigo de extinção, raras, endêmicas, frágeis e sítios de reprodução (e em casos especiais de alimentação).

A variabilidade ambiental, condicionada principalmente pela compartimentação que o relevo apresenta em relação a altitudes e declividades, está diretamente relacionada aos elementos da paisagem natural. A compreensão da organização das formas do relevo e da drenagem, fatores intrinsecamente ligados em suas relações de causa e efeito, levam à compreensão dos fatores que atuam na distribuição dos solos e das diferentes fitofisionomias. Áreas que contenham vários ambientes, como aquelas que se apresentam sob relevo muito recortado, devem merecer maior proteção.

As diferenças acentuadas de altitude também ocasionam visíveis modificações na vegetação, o que, por sua vez, ocasionará também mudanças na fauna. Áreas frágeis que não suportem pisoteio, como aquelas com solo suscetível à erosão e encostas íngremes, áreas úmidas como manguezais, banhados e lagoas, nascentes, habitats de espécies ameaçadas, bancos de algas e corais, ninhaias e áreas inclusas em rotas de migração de espécies da fauna (aves, peixes, borboletas, etc.), bem como áreas de reprodução e

---

⁸ Artigo 2, inciso XVI da Lei Federal 9.985/00.

alimentação de avifauna, são áreas sempre indicadas como prioritárias para desapropriação quando em domínio privado. A riqueza e heterogeneidade do ambiente atraem o extrativismo (vegetal e mineral) ilegal, retirada de madeira e a caça, e demandam, portanto, o melhor do serviço de fiscalização. São importantes áreas para instalação de postos de fiscalização, devendo preferencialmente pertencer ao Estado.

A Fazenda Jacarandá, em Teresópolis (RJ), incluída no plano de manejo do Parque Estadual dos Três Picos (PETP) dentro da zona primitiva, está na lista de prioridades para regularização, devido aos seus atributos ambientais, alta biodiversidade, destacando-se como área de avistamento de aves. A área só não foi incluída na zona de maior restrição devido à existência de uso público consagrado nas trilhas locais. Por tratar-se de área doada à empresa estatal (Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae), nesse caso, procede-se à cessão da propriedade ao órgão gestor da unidade, no caso o Inea (Fig. 4).



Figura 4 – Foto aérea da região da Fazenda Jacarandá, mapeada com zoneamento do PETP, indicada como prioritária para regularização fundiária.

Fonte: Plano de Manejo do Parque Estadual dos Três Picos.



4.2. Critério de uso público

Na concepção do plano de manejo, entende-se o significado do termo “uso público”, como sendo a “visitação com finalidade recreativa, esportiva, turística, histórico-cultural, pedagógica, artística, científica e de interpretação e conscientização ambiental, que se utiliza dos atrativos dos parques estaduais e da infraestrutura e equipamentos eventualmente disponibilizados para tal.”⁹ Esse critério diz respeito às áreas que apresentam atrativos ao público, seja para recreação e lazer em parques, ou educação ambiental em todas as categorias, e devem ficar fora da zona de proteção máxima, já que requerem intervenções estruturais e estarão sujeitas à visitação.

Os atrativos de cada UC devem ser condicionados aos usos permitidos por sua categoria de manejo. Os parques são unidades de conservação de proteção integral que admitem a visitação com fins recreativos, constituindo um valioso instrumento de proteção ambiental através do desenvolvimento da consciência ecológica de seus praticantes. As reservas biológicas e estações ecológicas não comportam visitação recreativa, apenas visitação com finalidades de pesquisa e educação ambiental. Na escolha das áreas para visitação é necessário considerar as restrições relativas ao ambiente. A primeira preocupação deve ser com os possíveis danos que as diferentes atividades, esportivas ou não, podem causar. Desta forma, os critérios que determinam cuidados ambientais devem prevalecer sobre os de visitação.

Alguns atrativos são consagrados pela comunidade da região e dão notoriedade até internacional a um lugar (potencial turístico). Seguramente, muitos outros ainda não foram divulgados, mas têm o mesmo potencial. Em ambos os casos o atrativo ambiental pode contribuir de forma significativa para o projeto de sustentabilidade da UC diretamente, pela cobrança de ingresso, ou indiretamente pela venda de produtos com valor agregado.

Para fazer cumprir da melhor forma possível os objetivos da unidade para as áreas de uso público que, conforme o exposto, são de relevante interesse tanto para conservação quanto para a sustentabilidade, tais áreas devem ser apontadas no plano de manejo como prioritárias para o processo de regularização fundiária. Os conflitos de interesses são comuns nos locais com esse potencial, antes da efetiva posse pelo Estado, demandando quase sempre um esforço redobrado das equipes responsáveis pela regularização fundiária. No Estado do Rio de Janeiro, a fazenda Vale dos Deuses, situada na base da formação rochosa que dá nome ao PETP (Fig. 5), na região limítrofe entre os municípios de Teresópolis e Nova Friburgo, tornou-se internacionalmente conhecida pelas vias de escalada, que atraem centenas de montanhistas para região a cada ano. Apontada no plano de manejo como uma das principais áreas de uso público do PETP, a fazenda foi desapropriada e a equipe do Núcleo de Regularização Fundiária

---

⁹ Definição proposta na minuta de Decreto Estadual que estabelece diretrizes para o uso público nos parques estaduais administrados pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

(Nuref) do Inea fez ali a sua primeira imissão de posse, passando para o Estado a posse do imóvel que servirá de núcleo de montanhismo (Fig. 6), contando ainda com uma área de camping.

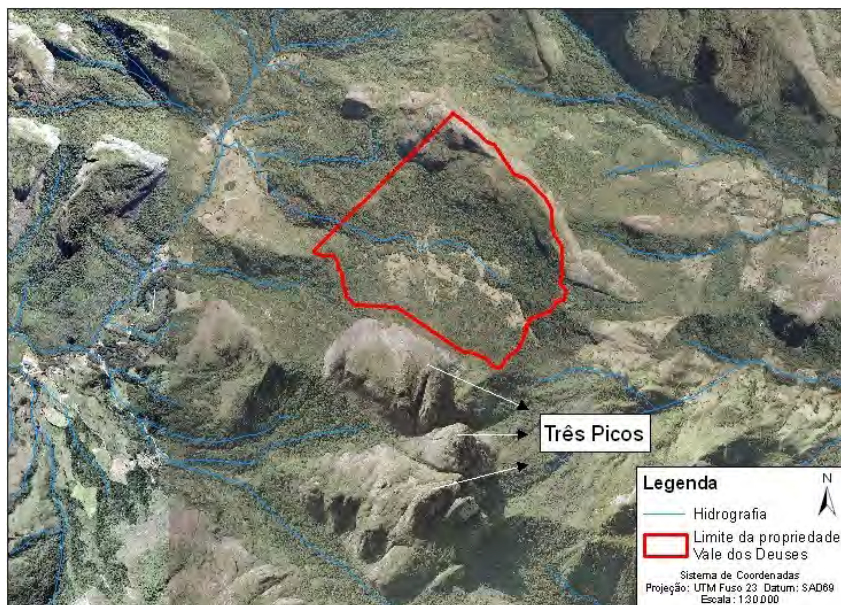


Figura 5 – Foto aérea ortorretificada da Fazenda Vale dos Deuses, mostrando a formação rochosa que dá nome ao Parque Estadual dos Três Picos.

Fonte: Gerência de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (Geoepa/ Inea) – Elaboração do mapa: Eduardo A. R. Domingues (Nuref/Cope/Dibap/ Inea).



Figura 6 – Desapropriação da Fazenda Vale dos Deuses. À direita, a remoção da placa de propriedade particular, e à esquerda o evento de inauguração do núcleo de montanhismo.

4.3. Critério de infraestrutura e administração

Por ocasião do zoneamento da UC, devem ser considerados os usos possíveis a serem dados às infraestruturas porventura existentes. Construções estrategicamente localizadas podem ser destinadas a postos de fiscalização, moradia do administrador ou de funcionários da UC. Tratando-se de parques, edifícios maiores localizados no interior da UC podem ser destinados ao centro de visitantes ou para fins de alojamento para pesquisadores. A área circundante dos prédios será sempre de uso especial, inserida em uma zona de conservação. É necessário pensar na utilização que será dada às estradas ou aos caminhos já abertos, pois os mesmos podem dar uma indicação da zona e áreas que os irão conter. Todavia, seu uso deve ser racionalizado, pois, às vezes, mesmo algumas estradas poderão ser desativadas. Em todos esses casos, essas áreas estarão na lista de prioridades para desapropriação. A figura 7 mostra a imissão de posse de dois lotes que irão complementar as instalações da sede do PETP, no município de Cachoeiras de Macacu, no Rio de Janeiro.



Figura 7 – Imissão de posse de imóveis considerados necessários à administração do Parque Estadual dos Três Picos. O funcionário do Parque recebe o Oficial de Justiça para assinatura do Auto de Imissão Provisória da Posse.

4.4. Critério de áreas estratégicas

Outro conceito importante abordado no roteiro metodológico do Ibama (2001) e incluído também no novo roteiro do Inea é o de “Áreas Estratégicas”. São áreas relevantes para o manejo e o alcance dos objetivos de criação da UC e para sua interação com a região, especialmente com a ZA, com identidade fundamentada em condições ecológicas peculiares e/ou vocação ou necessidade para atividades específicas. Para essas áreas, que podem estar inseridas no limites da UC ou em sua ZA, serão direcionadas estratégias visando reverter ou otimizar as forças restritivas ou impulsoras. A utilidade dessa nova unidade de planejamento cresce de modo proporcional ao tamanho da UC, sendo muito importante, sobretudo em grandes parques cujos zoneamentos não são suficientes para alcançar peculiaridades locais.

Para definir uma área estratégica, deve-se primeiramente identificar sua vocação para que não conflita com os objetivos das zonas (internas ou amortecimento) ou áreas onde se inserem. A escolha das áreas estratégicas estará centrada nos pontos fortes e fracos existentes na UC e ameaças e oportunidades que a região oferece. São escolhidas com base no mapa que a equipe de planejamento elaborará, por ocasião das visitas de campo, com o auxílio do chefe da UC e informações sobre as condições de conservação, potencialidade para visitação ou necessidade de fiscalização específica, assim como as informações obtidas a partir da Oficina de Planejamento. Cada área definida é mapeada e detalhada com os seguintes itens: localização geográfica, inserção no zoneamento, descrição da área, recomendações e resultados esperados.

A equipe deve identificar as principais potencialidades e problemas, além das áreas que necessitam de uma atuação específica, apontando ações que levem à erradicação e/ou controle das ocorrências que possam representar ameaça, subsidiando a equipe do Nuref para regularização fundiária no caso das áreas incluídas dentro dos limites da UC.

As seguintes situações são descritas como indicativas para uma área estratégica:

- Áreas com necessidade de pesquisas especiais;
- Área com potencial para sensibilização ambiental: local adequado para trilhas, aulas práticas, visualização da fauna, visualização de espécimes significativos da vegetação, dentre outros;
- Áreas com potencial para visitação e lazer, tais como: locais de banho, canoagem, escalada, acampamento, caminhadas, áreas de relevante interesse do sagrado, dentre outros;
- Áreas degradadas que necessitem de intervenção para sua recuperação;
- Sítios histórico-culturais, arqueológicos ou paleontológicos;
- Existência de infraestrutura, inclusive aquela voltada à administração da UC;
- Áreas com necessidade de fiscalização específica;
- Áreas com condições ecológicas peculiares que necessitem de proteção e manejo especiais, tais como ninhais, lagoas, grutas, dentre outros;
- Áreas suscetíveis a danos provenientes do exterior da UC;
- Áreas que concentrem várias atividades potencialmente integradoras com os objetivos da UC.

O plano de manejo do PETP indicou a Fazenda Vale da Revolta (Fig. 8), no município de Teresópolis, como área estratégica interna da unidade. A área, localizada às margens da rodovia BR 116, de fácil acesso, foi escolhida para instalação de um grande núcleo com centro de visitantes,

alojamento para pesquisadores, camping e equipamentos educativos. São previstas medidas de controle da ação de caçadores e palmiteiros nas matas da região, além da ampliação da visibilidade e atuação do parque no município de Teresópolis. O processo de desapropriação foi iniciado pelo Nuref, já tendo sido elaborado laudo de avaliação pela Assessoria de Cálculos e Perícias da Procuradoria Geral do Estado (PGE/RJ), aguardando a interposição da competente ação judicial pela PGE.



Figura 8 – Foto aérea ortorretificada da Fazenda Vale da Revolta em Teresópolis, considerada como Área Estratégica do Parque Estadual dos Três Picos no plano de manejo, indicada como prioritária para regularização fundiária.

Fonte: Gerência de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (Geopea / Inea) – Elaboração do mapa: Eduardo A. R. Domingues (Nuref/Cope/Dibap/ Inea).

5 Conclusão

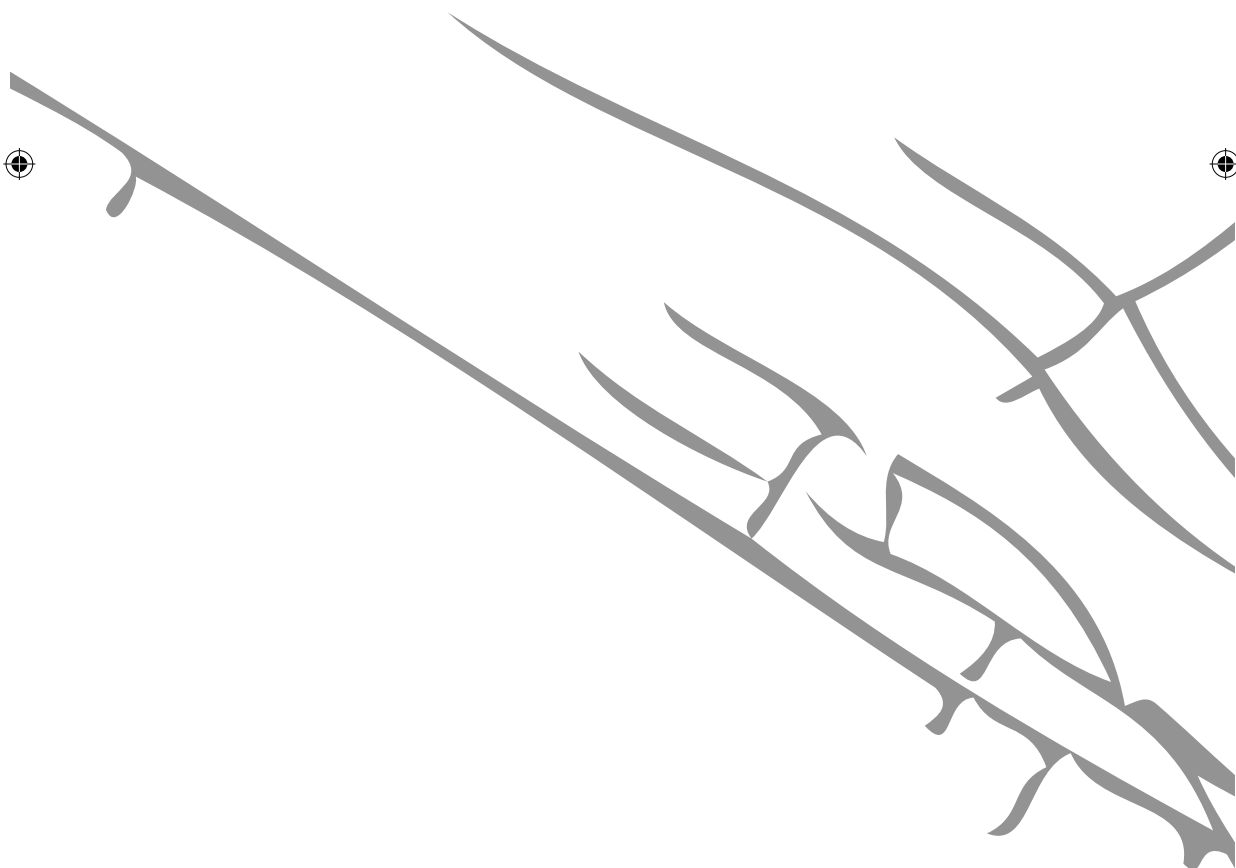
O expressivo montante de recursos financeiros destinados prioritariamente à regularização fundiária aumenta a responsabilidade dos gestores públicos quanto aos resultados finais de sua aplicação. Somando-se a isso, a urgência de se preservar os remanescentes florestais, conter o crescimento urbano desordenado por sobre esses e recuperar os ambientes naturais aonde for possível, torna imprescindível a adoção e o fortalecimento de ferramentas administrativas que assegurem a efetividade das unidades de conservação de proteção integral.

A aplicação dos recursos advindos de compensação ambiental e o alinhamento dos planos de manejo ao processo de regularização fundiária confirmaram-se como uma potente estratégia para consolidação das UCs

do Estado do Rio de Janeiro. São exemplos a criação do Núcleo de Regularização Fundiária e a implementação do plano de manejo do Parque Estadual dos Três Picos, que forneceu critérios apropriados para eleição de áreas prioritárias para desapropriação, conforme descrevemos aqui.

Entendemos que a estratégia para indicação de áreas prioritárias para desapropriação deve constar nos roteiros metodológicos para elaboração de planos de manejo. A experiência da gestão de unidades mostra que o ideal seria que após a criação da UC o plano de manejo seja contratado de imediato ou, preferencialmente, que o próprio órgão gestor da unidade proceda sua elaboração com a mesma celeridade.

O êxito das estratégias propostas tem como uma das principais consequências o efeito multiplicador que esperamos materializar-se na coragem e inspiração de gestores públicos na utilização de recursos para regularização fundiária e na valorização dessa poderosa ferramenta que é o plano de manejo.



6 Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - Snuc, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Resolução CONAMA nº 371, de 2006. Brasília, DF, 2006.

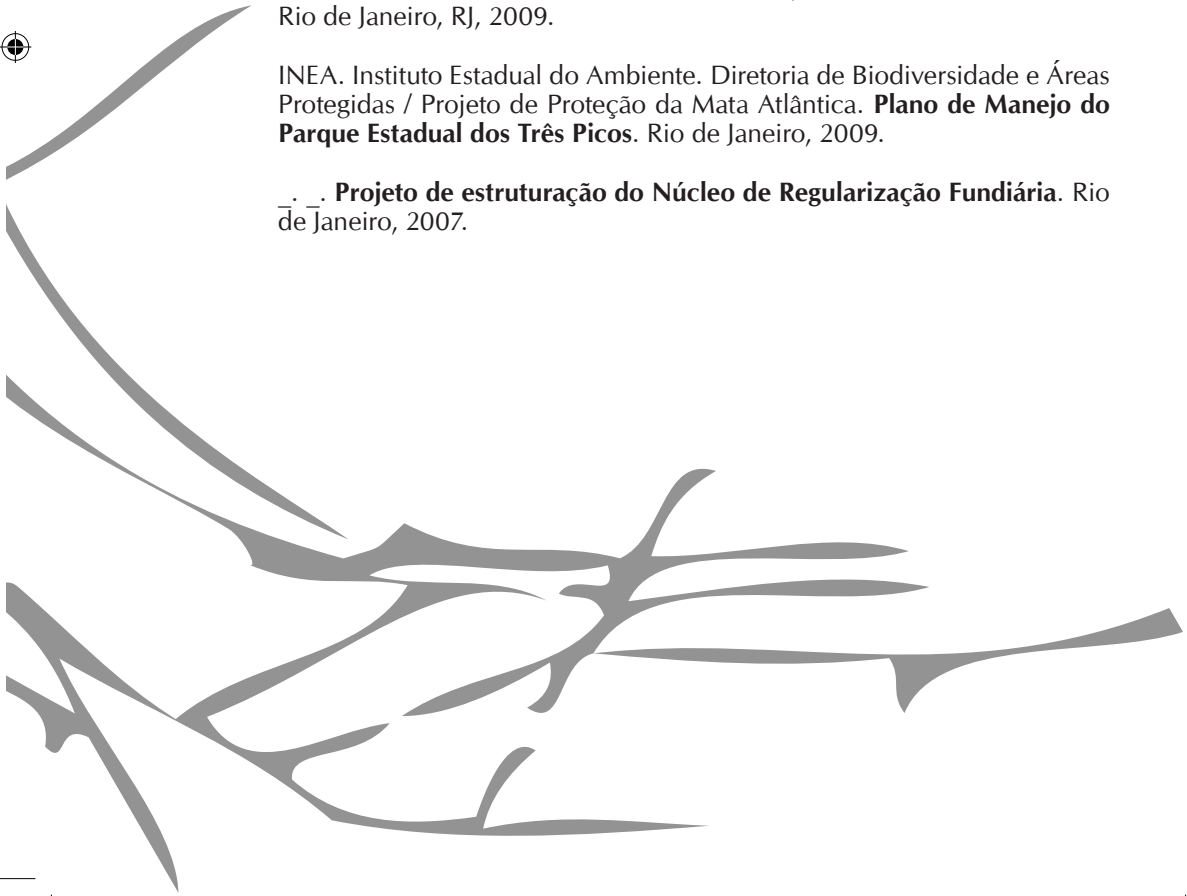
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS. **Roteiro metodológico de planejamento:** parque nacional, reserva biológica, estação ecológica. Brasília, DF, 2002. 135 p.

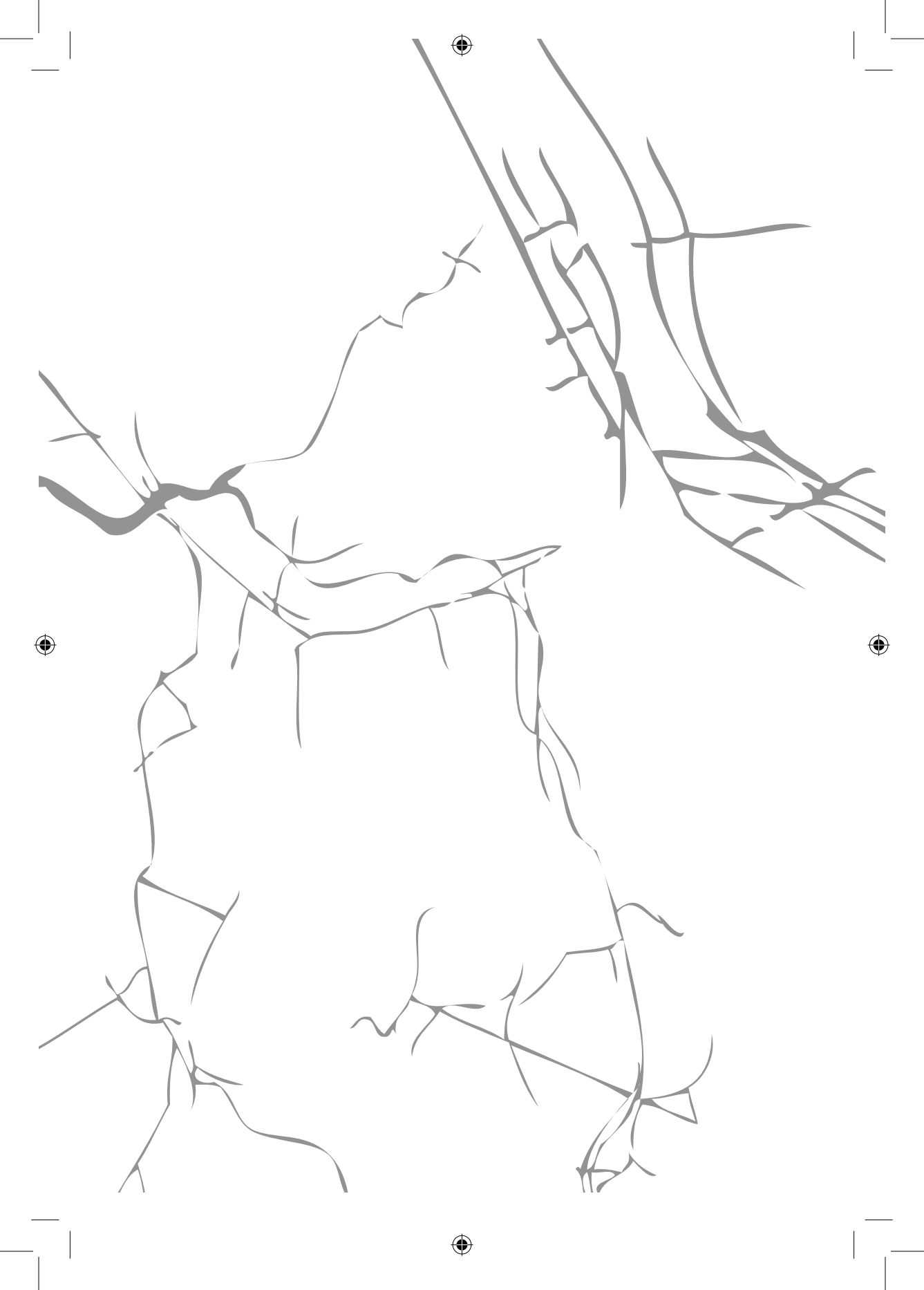
RIO DE JANEIRO. Comissão Estadual de Controle Ambiental. Deliberação Ceca nº 4.888, de 02 de outubro de 2007. Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (estado). Decreto nº 42.062, de 06 de outubro de 2009. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

INEA. Instituto Estadual do Ambiente. Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas / Projeto de Proteção da Mata Atlântica. **Plano de Manejo do Parque Estadual dos Três Picos.** Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Projeto de estruturação do Núcleo de Regularização Fundiária.** Rio de Janeiro, 2007.





Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação do Estado do Rio de Janeiro

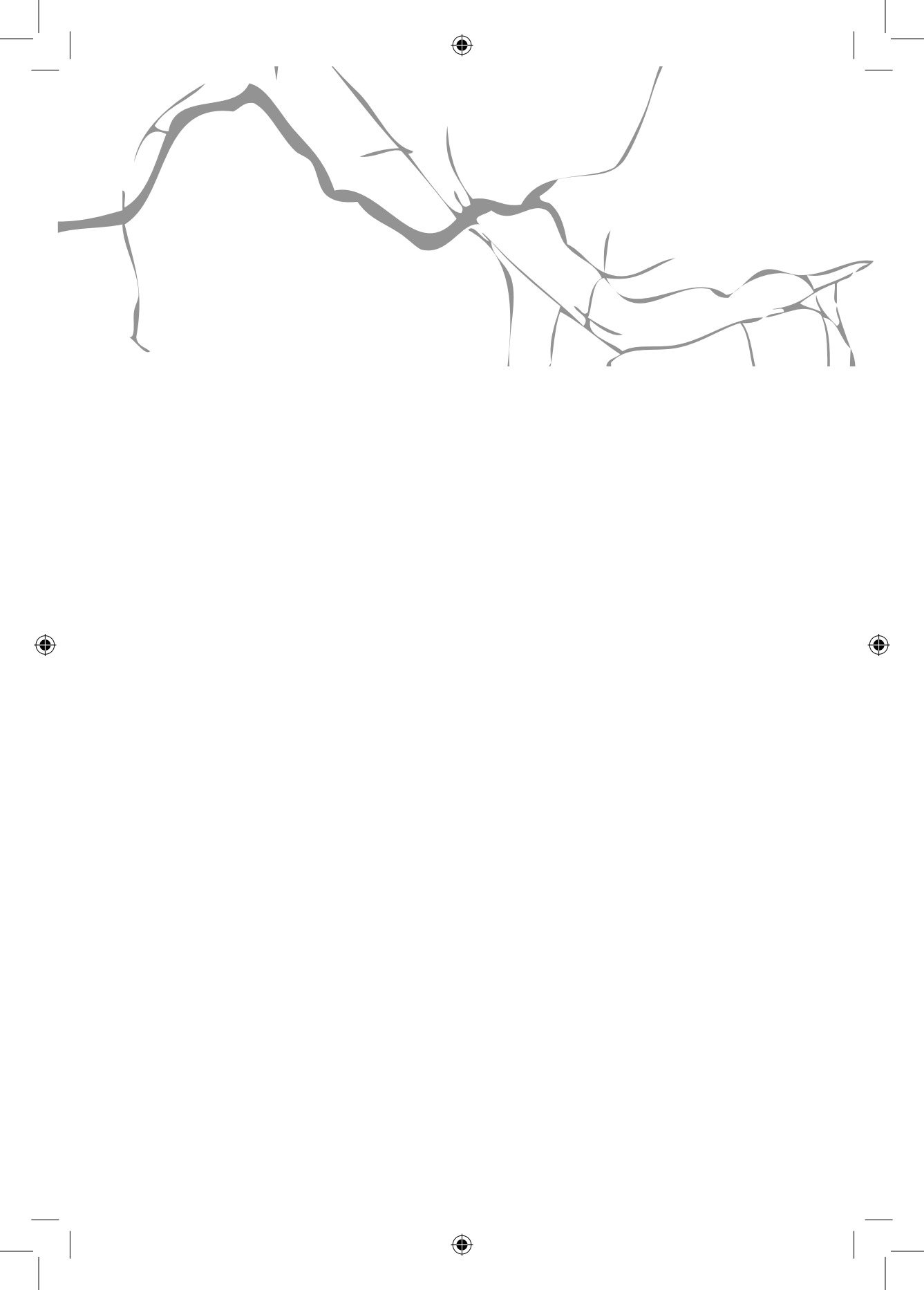
Desafios para o georreferenciamento de imóveis rurais localizados em unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro



Heloísa Bortolo Brandão, advogada, mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento/ Ucam, chefe do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref/Dibap/Inea).

Lúcia Mendes, geógrafa, mestre em Geomática pela Uerj, Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref/Dibap/Inea).

Taissa Motta Mexias, advogada, mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento/ Ucam, consultora do Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref/Dibap/Inea).



1 Introdução

O presente texto tem como objetivo apresentar a legislação sobre o georreferenciamento de imóveis rurais e sua implicação no processo de regularização fundiária das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, bem como trazer o relato do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Regularização Fundiária, do Instituto Estadual do Ambiente, no Parque Estadual da Serra da Tiririca (Peset), especificamente, no que diz respeito ao atendimento das exigências da Lei nº 10.267/2001 e das normas do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Preliminarmente, é preciso, ainda que em linhas gerais, entender o sentido da regularização fundiária, pois tal instrumento visa, em regra, tornar juridicamente legal a situação dominial de imóveis ocupados irregularmente; seja por famílias de baixa renda, comunidades tradicionais ou por agricultores familiares, em imóveis públicos ou particulares.

Todavia, no caso de áreas abrangidas por determinadas categorias de unidades de conservação do grupo de proteção integral, como parques, reservas biológicas e estações ecológicas, a regularização fundiária pressupõe medidas jurídicas, físicas e sociais a serem adotadas pelo órgão gestor da unidade de conservação, muitas vezes em parceria com outras entidades da Administração Pública, no sentido de transferir tanto a posse quanto o domínio dessas áreas para o patrimônio público.

Isso se justifica, tendo em vista os objetivos para os quais foram criadas essas categorias de unidades de conservação, disciplinadas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VI da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), que serão explicitadas neste trabalho.

2 Legislação aplicável

O artigo 7º da Lei Federal nº 9.985/2000 divide as unidades de conservação em dois grupos. O primeiro, de Proteção Integral, e o segundo grupo, de Uso Sustentável¹. O § 1º do artigo citado estabelece o objetivo básico das unidades do primeiro grupo, qual seja:

Art. 7º - (...)

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

---

¹ O parágrafo 2º do art. 7º determina que “o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

Por sua vez, o uso indireto é assim definido na Lei do Snuc:

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

IX – uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

Da leitura desses dispositivos, vê-se o rigor legal no que diz respeito à utilização das terras abrangidas por unidades de conservação do grupo de proteção integral. Além desses dispositivos, a Lei do Snuc traz disciplina específica para os parques, reservas biológicas, estações ecológicas e para as demais categorias de unidade de conservação.

No tocante à estação ecológica, conforme preceitua o artigo 9º, esta tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisa científica, devendo sua área ser de posse e domínio público. Nesta categoria de unidade de conservação é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional.

A reserva biológica, que também deve ser de posse e domínio público, tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais presentes em seu perímetro, não sendo permitida a interferência humana direta ou modificações ambientais, com exceção daquelas voltadas à 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, conforme determinado no artigo 10.

Os parques, por sua vez, têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, nos termos do artigo 11. Assim como as reservas biológicas e estações ecológicas, os parques devem ser de posse e domínio públicos.

Diante de tamanha restrição ao uso das áreas inseridas nesses espaços protegidos, e para que os mesmos possam ser geridos adequadamente pelo Poder Público, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) impõe expressamente a necessidade de que as propriedades privadas inseridas nos limites das unidades de conservação sejam desapropriadas, bem como as populações tradicionais sejam indenizadas pelas benfeitorias e devidamente realocadas.

Ocorre que o processo de regularização fundiária das unidades de conservação estaduais no Rio de Janeiro tem esbarrado num problema histórico brasileiro, que é o da indisciplina da documentação e do registro imobiliário das propriedades rurais.

Essa indisciplina se deve a vários fatores, notadamente ao processo de ocupação das terras no Brasil. No século XVI, a Coroa portuguesa incentivava a implantação do sistema das capitanias hereditárias com o objetivo de povoar o território sob o Regime Sesmarial².

A Lei das Sesmarias foi incorporada às Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, legislação vigente à época, que se modificou paulatinamente através dos tempos, já que por volta de 1475 foi editada uma lei que previa a reversão da propriedade sesmarial ao Estado no caso de encontrar-se inculta, o que tornou a questão fundiária ainda mais confusa diante da instituição desse sacrifício do direito de propriedade.

No entanto, por volta de 1822, o Regime de Sesmarias fracassou devido à falta de recursos dos donatários e da longa distância que separa o Brasil de Portugal. É nesse momento, ou seja, no intervalo que ocorre entre 1822 e 1850, que se constitui um período lacunoso em relação à propriedade, por não haver legislação definida, o que levou a um processo de apossamento de terras, caracterizando a formação do latifúndio, pois a posse passou a configurar o mais novo modo de aquisição de terras.

Proclamada a Independência do Brasil, a Carta Imperial garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Todavia, a Constituição foi omissa em relação à disciplina do domínio da terra. Em 1850, foi promulgada a Lei de Terras, que visava regulamentar e estabelecer as bases através das quais o Estado passaria a conferir legitimidade à propriedade.

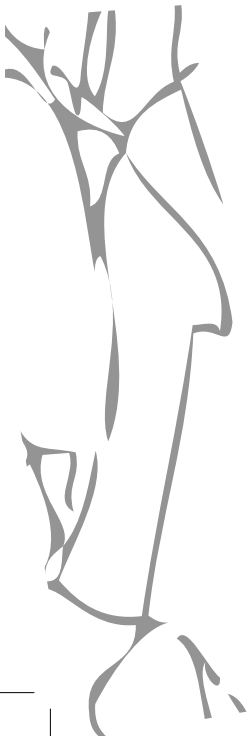
A Lei de Terras³ proibiu a aquisição de terras públicas através de qualquer outro meio que não fosse a compra, rechaçando as hipóteses de aquisição por meio de ocupação e através de doações da Coroa.

É nesse momento que há uma inversão do papel do Estado quanto à identificação e demarcação da propriedade, uma vez que, agora, é o Estado que assume a conduta de discriminar e demarcar suas terras (terras devolutas), e não mais o proprietário privado que comprova e identifica as terras através do cultivo, o que configura uma tentativa de tratar a questão da terra de um modo mais formal⁴.

² Tal regime consistia, em linhas gerais, na obrigação dos senhores de terras cultivá-las ou então transmiti-las enfiteuse ou arrendamento, obtendo como contraprestação o pagamento de uma renda.

³ A Lei de Terras, muito embora tenha surgido para regularizar a propriedade, também se preocupou com o problema que o sistema de apossamento criava aos seus ocupantes, devido à acumulação de grandes extensões de terra, cujos limites são vagamente definidos. Por isso, conceituou o que seria considerada terra devoluta, ou seja, toda terra situada dentro dos limites territoriais do Império, sem cultura, sem aproveitamento, sem exploração, não possuída e desabitada. Todavia, a Constituição de 1891 estabeleceu que as terras devolutas da Coroa passariam a pertencer aos Estados

⁴ Cf. LIMA, Ruy Cirne. Pequena História Territorial do Brasil. Sesmarias e Terras Devolutas. 2. ed. Rio Grande do Sul : Livraria Sulina, 1954..



Diante desse quadro, justifica-se, do ponto de vista histórico, a dificuldade que ainda hoje permanece para o levantamento, junto aos serviços de registro de imóveis, das matrículas imobiliárias das propriedades abrangidas pelas unidades de conservação, o que requer um trabalho minucioso de levantamento em campo das mesmas, bem como de contato com proprietários e/ou ocupantes.

No entanto, a dificuldade não se resume apenas à identificação das matrículas imobiliárias. Outros aspectos que requerem atenção estão relacionados à precária descrição do perímetro dos imóveis contida nos documentos imobiliários, e ao fato de que, em regra, as plantas das propriedades, quando existentes, não possuem indicação atualizada dos confrontantes e são basicamente esquemáticas, ou seja, meros croquis.

Buscando corrigir esse entrave histórico de consolidação de um sistema confiável de organização da propriedade imobiliária no Brasil, o Incra, como entidade responsável pelo ordenamento fundiário nacional, vem contribuindo para a normatização e para a definição de procedimentos voltados à demarcação das propriedades rurais.

Neste sentido, foi publicada a Lei Federal nº 10.267, de 28 de agosto de 2001⁵, que altera e acrescenta dispositivos às seguintes normas: Lei nº 4.947/1966, que fixa normas de Direito Agrário; Lei nº 5.868/1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural; Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos; Lei nº 6.739/1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais; e Lei nº 9.393/1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR).

A Lei nº 10.267/01, entre outras mudanças significativas, tornou obrigatório o georreferenciamento do imóvel rural para alteração do registro imobiliário da propriedade, visando melhorar a sua identificação, notadamente no que concerne a sua confrontação e posição geográfica em relação ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Com base na citada lei, a mudança de titularidade, o remembramento, o desmembramento, o parcelamento, e, atualmente, qualquer situação de transferência de imóvel rural, requerem a apresentação de planta georreferenciada da propriedade, confeccionada com base em normas técnicas estabelecidas pelo Incra.

Essa legislação, portanto, deve ser observada no processo de regularização fundiária das unidades de conservação, embora, no que se refere a esses espaços protegidos, a dificuldade de cumprimento da mesma é intensificada, não só pelos entraves históricos apontados acima, como também pelo fato de que essas áreas, no Estado do Rio de Janeiro, são, na sua

⁵ A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4440 /02.

maioria, criadas em locais com cobertura florestal densa e com acesso bastante complicado, razões pelas quais os marcos ou limites físicos da maioria das propriedades são de difícil visualização ou simplesmente não existem.

3 O georreferenciamento de imóveis rurais

Antes de adentrarmos na análise da Lei nº 10.267/2001 e suas implicações no tocante ao georreferenciamento de imóveis rurais, é preciso conceituar “imóvel rural”.

Em linhas gerais, “imóvel rural” pode ser definido como todo prédio rústico de área contínua, cujo perfil está voltado à exploração agrícola, pecuária, extrativista vegetal, florestal ou agroindustrial.

A partir da leitura dos artigos 191 da CRFB/88 e 1.276, § 1º, 1.239 e 1.303 do Código Civil, verifica-se que o critério adotado para caracterização do imóvel como rural é o da localização,⁶ em oposição ao definido pelo Estatuto da Terra, editado pela Lei Federal nº 4.504/64, que se utiliza do critério da destinação (art. 4º, I).

O conceito de imóvel rural trazido pelo Incra⁷ é o de “área formada de uma ou mais matrículas de terras contínuas, do mesmo detentor (seja ele proprietário ou posseiro), podendo ser localizada tanto na zona rural quanto urbana do município”. Para o instituto, o que caracteriza o imóvel rural para fins da legislação agrária é a sua destinação, seja ela, agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

⁶ Os tribunais firmaram o entendimento no sentido de que a destinação do imóvel é que caracterizará a natureza rural ou urbana da propriedade. Nesse sentido vale transcrever a seguinte decisão:

TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. FATO GERADOR. IMÓVEL SITUADO NA ZONA URBANA. LOCALIZAÇÃO. DESTINAÇÃO. CTN, ART. 32. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA.

1. Ao ser promulgado, o Código Tributário Nacional valeu-se do critério topográfico para delimitar o fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): se o imóvel estivesse situado na zona urbana, incidiria o IPTU; se na zona rural, incidiria o ITR.

2. Antes mesmo da entrada em vigor do CTN, o Decreto-Lei nº 57/66 alterou esse critério, estabelecendo estarem sujeitos à incidência do ITR os imóveis situados na zona rural quando utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial.

3. A jurisprudência reconheceu validade ao DL 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter o status de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967. Assim, o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser analisado em face do comando do art. 15 do DL 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer das destinações previstas 12 nesse diploma legal.

4. Recurso especial provido.

(STJ. Resp 492.869/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 7.3.2005).

⁷ Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 08.04.10.

De todo modo, para fins de georreferenciamento, conforme previsto na Lei nº 10.267/2001, o imóvel rural deve ter como base jurídica a propriedade imobiliária descrita na matrícula ou em um conjunto de matrículas, se for possível essa junção.

A palavra “georreferenciamento” deve ser entendida como o procedimento pelo qual se situa o imóvel na Terra, “(...) definindo sua forma, dimensão e localização, através de métodos de levantamento topográfico, descrevendo os limites, características e confrontações do mesmo, através de memorial descritivo que deve conter as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, (art. 176, § 4º da Lei nº 6.015/75, com redação dada pela Lei nº 10.267/01)”⁸.

A Lei Federal nº 10.267/01 não só tornou obrigatório o georreferenciamento de imóveis rurais, intensificando o rigor dos serviços de registro de imóveis quando do registro e das demais alterações nos documentos imobiliários, como também buscou estabelecer uma rede de informações entre estes serviços, o Incra e a Receita Federal.

Nesse sentido, é importante mencionar alguns acréscimos e modificações promovidas pela Lei nº 10.267/01 em outras normas:

- a. Lei nº 4.947/66, que fixa normas de Direito Agrário e dá outras providências: tornou obrigatório o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), tanto para os títulos de domínio destacados do patrimônio público, quanto para as escrituras lavradas pelos serviços de registro de imóveis.
- b. Lei nº 6.739/79, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais: acresceu dispositivos autorizando a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município a promover, por via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei nº 6.015/73, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas; autorizou o cancelamento de matrícula e do registro na hipótese de ser verificada a apropriação indevida de terras públicas, seja por qualquer meio, inclusive por decisões judiciais.
- c. Lei nº 5.868/72, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural: criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CCIR), com base comum de informações gerenciadas conjuntamente pelo Incra e pela Receita Federal; impôs a obrigatoriedade de atualização desse cadastro sempre que houver modificação de titularidade ou área.
- d. Lei nº 9.393/96, que dispõe sobre a legislação do ITR: determinou à Secretaria da Receita Federal, com apoio do Incra, a administração do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), ao qual incumbe colocar as informações

⁸ Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 08/04/10

nele contidas à disposição da autarquia, para fins de levantamento e pesquisa de dados e proposição de ações administrativas e judiciais.

e. Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre Registros Públicos: determinou que a identificação do imóvel rural deve ser feita com a indicação do código do mesmo, constante do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; na hipótese de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, sua identificação será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. Este critério também será utilizado nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, para sua localização, definição de seus limites e confrontações.

O Decreto Federal nº 4.449/02, alterado pelo Decreto nº 5.570/05, que regulamenta a Lei nº 10.267/01, estabelece no seu artigo 10, incisos I a IV, prazos a partir dos quais o georreferenciamento será obrigatório quando ocorrer alguma das hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei.

Esses prazos são assim definidos:

- a. 90 dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;
- b. um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;
- c. cinco anos, para os imóveis com área de 500 a menos de mil hectares;
- d. oito anos, para os imóveis com área inferior a 500 hectares.

Ocorre que os dispositivos legais citados só teriam eficácia mediante a edição de norma que fixasse a precisão posicional para o georreferenciamento, bem como de um manual que estabelecesse os preceitos técnicos para os serviços de agrimensura, os quais foram editados pelo Incra, por meio da Portaria nº 954, de 13 de novembro de 2002, que estabelece indicador da precisão posicional a ser atingido na determinação de cada par de coordenadas e da Portaria MDA nº 1.101, de 20 de novembro de 2003, que homologa a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.

Pode-se considerar, portanto, que o termo *a quo* para a contagem dos prazos do artigo 10 é o da data da publicação da Portaria MDA, ou seja, 20 de novembro de 2003. Desta forma, os prazos incidirão a partir das seguintes datas:

- a. 17 de fevereiro de 2004, imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;
- b. 20 de novembro de 2004, imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;

- c. 20 de novembro de 2008, imóveis com área de 500 a menos de mil hectares;
- d. 20 de novembro de 2011, imóveis com área inferior a 500 hectares.

Assim, diante da definição quanto à discussão dos prazos a partir dos quais o georreferenciamento será exigido, faz-se necessário expor os critérios técnicos disciplinados pelo Incra.

4 Critérios técnicos disciplinados pelo Incra para a realização do georreferenciamento

No intuito de compreender a dimensão do procedimento de georreferenciamento é importante elucidar as regras técnicas contidas nas normas citadas.

No capítulo 1 da Norma Técnica (Portaria MDA nº 1101/03), são descritos os possíveis tipos de vértices que devem compor o perímetro de uma propriedade rural e como será feita sua codificação.

O conceito de “vértice” é apresentado pela norma como: “todo local onde a linha limítrofe do imóvel muda de direção ou onde existe interseção desta linha com qualquer outra linha limítrofe de imóveis contíguos ou servidões de passagem”.

Os vértices⁹ tipo **M** são ocupados, ou seja, têm suas coordenadas obtidas a partir de rastreio de satélites e são materializados¹⁰ de forma perene no terreno; vértices tipo **P** são ocupados, mas não são materializados; vértices tipo **V** não são ocupados nem materializados, a obtenção de suas coordenadas se dá a partir de base cartográfica, podendo ser determinadas de forma analítica ou por projeção, quando estabelecidas a partir das informações contidas nas matrículas que os compõem. Por fim, temos os vértices tipo **O**, que também são obtidos de forma analítica, quando a ocupação dos limites da propriedade não é possível, neste caso, coordenadas serão obtidas pela projeção de linhas paralelas ao levantamento efetuado.

O capítulo 2 trata dos padrões de precisão para cada par de coordenadas dos vértices que compõe o limite do imóvel, que, em geral, não pode ultrapassar a 0,50 m. De acordo com a finalidade do vértice sua precisão pode variar de 0,10 m a 2,00 m.

Os rígidos critérios estabelecidos pelo Incra para a tomada das coordenadas

⁹ Os vértices podem ser representados de três formas distintas:

- a) Marco (ocupado e materializado)
- b) Ponto (ocupado, mas não materializado)
- c) Vértice Virtual (não ocupado nem materializado)

¹⁰ Exemplo de materialização: palanque, mourão ou pedra.

geográficas dos vértices dos limites de cada propriedade, em muitos casos, especificamente no que diz respeito às propriedades inseridas em unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro, representam um árduo trabalho e, não raro, impossível de ser executado, em função da inacessibilidade do terreno ou da dificuldade na recepção de sinal pelo aparelho Differential Global Positioning System - DGPS devido ao sombreamento provocado pela densa cobertura vegetal.

Um ponto importante a ser mencionado é o fato de que as unidades de conservação de proteção integral não admitem, em regra, a possibilidade de supressão de vegetação, pois sua finalidade é manter os ecossistemas livres de alterações causadas por interferências humanas, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

Portanto, verifica-se que, além da impossibilidade prática em atender aos critérios estabelecidos pelo Incra, para a tomada das coordenadas geográficas dos vértices dos limites de propriedades localizadas em unidades de conservação, também há uma limitação jurídica, uma vez que o órgão ambiental pode negar a supressão, impedindo a interferência nessas áreas e, por sua vez, legitimando a determinação das coordenadas sem ocupação física.

Desse modo, a determinação das coordenadas deve ser feita, em muitos casos, de forma virtual,¹¹ com o auxílio de base cartográfica cadastral da região, com padrão de exatidão cartográfica PEC classe A¹². Essa metodologia é prevista na norma do Incra, só que a sua utilização deve ocorrer somente para solucionar pontos excepcionais.

No que diz respeito ao Estado do Rio, em função de suas características espaciais, do tipo de vegetação existente em seu território, bem como das restrições impostas pela legislação ambiental, a exceção da norma técnica tende a se tornar a regra, caso contrário, o georreferenciamento de imóveis em unidades de conservação ficará comprometido.

Em relação às etapas para a realização do georreferenciamento, a primeira envolve uma rigorosa pesquisa visando a coleta de documentos, tanto nos serviços de registro de imóveis como junto ao Incra. Esse levantamento deve ser feito para todos os imóveis confrontantes.

Deve ser providenciada também uma boa base cartográfica para produção dos mapeamentos. Além disso, é importante que se obtenha imagens de alta resolução da área para auxiliar na identificação das propriedades e de seus limites.

A fase de campo será iniciada quando concluído o trabalho preliminar. Essa

¹¹ São vértices cujas coordenadas são determinadas analiticamente sem a sua ocupação física.

¹² O padrão de exatidão cartográfica está descrito no Decreto nº 89.8178 de 1984.

etapa deve ser dividida em, pelo menos, duas fases.

A primeira está relacionada à identificação das propriedades, dos proprietários e dos limites de cada imóvel, bem como da identificação dos seus confrontantes. Esta deve ser seguida por um trabalho de escritório, onde os limites de cada propriedade serão identificados e traçados na base cartográfica, de acordo com o memorial descritivo contido na certidão do Registro de Imóveis.

A segunda fase, de campo, será executada com equipamento de melhor precisão cartográfica (DGPS) para identificar as coordenadas dos limites das propriedades.

Concluído o trabalho, a planta do imóvel é então confeccionada. Na hipótese desta planta apresentar diferença de área com aquela prevista no documento imobiliário, o proprietário deverá, então, proceder à devida retificação junto ao Incra e ao serviço de registro de imóvel competente.

Vale consignar que a Nota Técnica/Incra/DFG/Nº 01/2010, de 22 de fevereiro de 2010, que define nova metodologia de análise de processos de certificação de imóveis rurais no Incra, define, como uma das premissas do processo de certificação, a fixação do limite de 10% na diferença, a maior, entre a área registrada e a área medida, isto é, admite-se, portanto, que até este limite se atribua erro na medição que originou a área registrada pela utilização de materiais e métodos que não garantiram a precisão em relação ao avanço tecnológico dos equipamentos atuais. Entretanto, caso ocorra o inverso – para áreas acima desse limite – o proprietário deverá ser notificado para tomar providências que comprovem o domínio sobre a área excedente ou encaminhe novas peças técnicas com os limites retificados para a área constante na matrícula.

Diante do que foi demonstrado, constata-se a pertinência na utilização do georreferenciamento como instrumento que pode proporcionar maior confiabilidade no processo de regularização fundiária em unidade de conservação. Todavia, faz-se necessário considerar que, em razão da recente legislação que trata o tema¹³ e das características geográficas do Estado do Rio de Janeiro, a sua aplicação constitui um desafio para todos os profissionais da área.

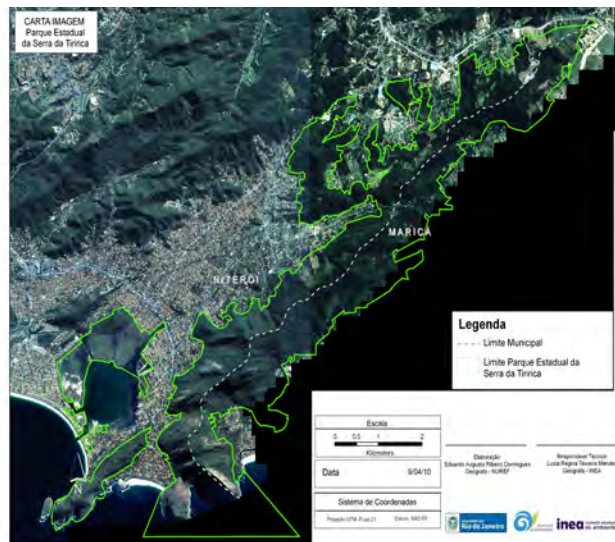
---

¹³ Conforme já foi explicitado, a Lei nº 9985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc. Em 2002, a norma foi regulamentada pelo Decreto nº 4340/02, que, no art. 33, definiu a ordem de prioridade da aplicação dos recursos advindos da compensação ambiental devida em razão dos processos de licenciamento ambiental. Em 2008, o Núcleo de Regularização Fundiária – Nuref foi estruturado no Estado do Rio de Janeiro no âmbito da extinta Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF e, atualmente, encontra-se vinculado à Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (Dibap) – do Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

5 O caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca – Peset

O Parque Estadual da Serra da Tiririca, criado pela Lei nº 1.901, de 29 de novembro de 1991, como área de estudo, está localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em áreas de expansão urbana dos municípios de Niterói e Maricá, e possui uma parte marinha.

Essa unidade de conservação incorpora área com diversos loteamentos e condomínios, alguns já consolidados desde a década de 1940, e outros implantados após a criação do Peset. O parque ainda possui áreas consideradas historicamente habitadas por comunidades de pescadores e pequenos agricultores familiares, e outras onde, até pouco tempo, existiam atividades de exploração mineral.¹⁴



Parte do que é hoje área da unidade de conservação foi destinada, em 1962, à implantação do primeiro Plano de Ação Agrária, elaborado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

O Plano visava à desapropriação de área na localidade de Itaipu, em razão da sua vocação para o turismo, e a consequente criação de um Núcleo Colonial na Fazenda Engenho do Mato, que pertencia à empresa Terrabraz Ltda., cujo objetivo seria promover a definitiva fixação das famílias de posseiros que trabalhavam com hortigranjeiros na região.

Essa área tem, aproximadamente, 52 (cinquenta e dois) alqueires, ou seja, 251 (duzentos e cinquenta e um) hectares, desmembrados da Fazenda

¹⁴ SIMON, Alba Conflitos na Conservação da Natureza: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Disponível em: <http://www.anppas.org.br>. Acesso em 10/03/10.

Engenho do Mato, e situa-se em Itaipu, 2º Distrito do município de Niterói.

O Plano de Ação Agrária, todavia, não foi adequadamente implantado, e a área desapropriada só foi identificada, com a devida precisão, recentemente pelo Núcleo de Regularização Fundiária do Inea.

Os limites definitivos do Peset foram estabelecidos na Lei Estadual nº 5.079, de 7 de setembro de 2007, haja vista que a lei de criação fixou uma delimitação provisória. A UC passou a contar com uma área de 2.327 hectares.

A criação do Peset foi fruto da luta do movimento ambientalista e comunitário de Niterói e Maricá, tendo como um dos objetivos a proteção de um considerável remanescente de Mata Atlântica, além de configurar-se numa reação às demandas e pressões para ocupação urbana de seu perímetro.

Os fundamentos para a criação do parque são assim resumidos por Alba Simon:¹⁵

A criação do Parque Estadual da Serra da Tiririca foi, portanto, uma reação às ameaças reais e potenciais de privatização dos remanescentes de Mata Atlântica, com a garantia do acesso público em contrapartida às investidas do setor privado, que já havia se transformado em alvo. Nesse sentido, a criação do Parque se configura como processo decorrente da luta de pesquisadores, entidades ambientalistas e comunidade.

Embora esse importante remanescente de Mata Atlântica esteja protegido pela criação da unidade de conservação, essa área ainda conserva muitas questões conflituosas, especialmente aquelas decorrentes da pressão imobiliária e da ocupação desordenada do solo urbano.

Neste sentido, serão apresentados dois casos em que o Nuref está trabalhando para regularizar a situação dominial da área, os quais refletem as dificuldades técnicas demonstradas no presente texto voltadas ao georreferenciamento.

5.1. Desapropriação: Fazenda Engenho do Mato

Conforme mencionado, para a efetivação do Plano de Ação Agrária, foram propostas desapropriações que tinham como foco áreas de terras de, presumivelmente, 52 (cinquenta e dois) alqueires geométricos, ou seja, 251,68 (duzentos e cinquenta e um e sessenta e oito hectares), pertencentes à Fazenda do Engenho do Mato, cuja titularidade foi atribuída à Empresa

---

¹⁵ idem

Imobiliária e Comercial Terrabraz, incluindo, ainda, porções de terras vendidas a outras pessoas físicas, também demandadas nessas ações.

A Fazenda do Engenho do Mato, com uma área total estimada em 5.400.000 m² (cinco milhões e quatrocentos mil metros quadrados) foi loteada em dois empreendimentos. O primeiro, denominado Jardim Fazendinha de Itaipu e, o segundo, Parque da Colina.

De acordo com o parecer da advogada Sonia Caputo, lotada no Núcleo de Regularização Fundiária (Nuref), do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), extraído da tese de doutorado de Evandro Sathler, nem o perito judicial nem o Estado tinham certeza do real tamanho e limite exato da área desapropriada, inclusive o perímetro desses imóveis foi retificado ao longo da demanda.

Essa imprecisão foi acentuada pela ausência de planta das áreas desapropriadas e suas confrontações.

A falta de informações precisas retardou sobremaneira a conclusão da ação e com isso o Plano de Ação Agrária não foi devidamente implementado. A situação foi agravada com as invasões que vieram a ocorrer em algumas partes do imóvel.

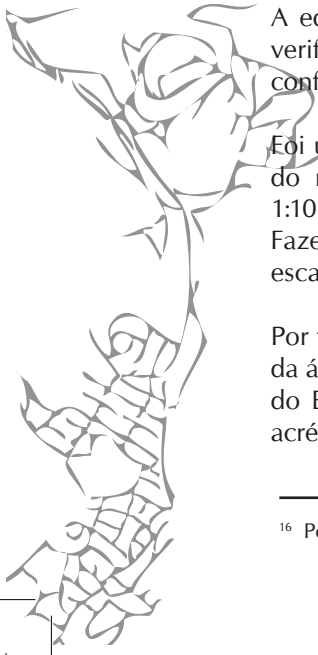
Com a criação do parque, cujo perímetro engloba a área descrita desapropriada, o interesse pela identificação dos seus limites passou ao Inea, que é o órgão gestor da unidade de conservação. Para resolver essa pendência, o Nuref, por meio de levantamento de campo e com auxílio de cartografia, conseguiu, enfim, confeccionar a planta dessa área. A realização desse trabalho está descrita a seguir.

A equipe foi a campo e com o auxílio de pontos coletados com DGPS verificou que a precisão do material cartográfico estava abaixo de 0,50m, conforme exigida pela norma técnica¹⁶ do Incra.

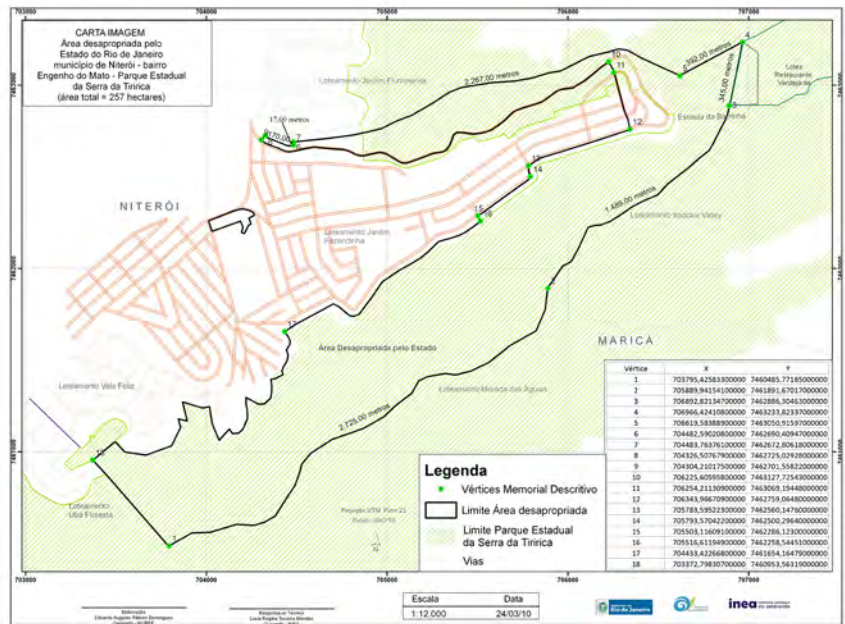
Foi utilizada então uma imagem Ikonos, do ano 2008, da região oceânica do município de Niterói e a base cartográfica da Fundação Cide de 1:10.000 para georreferenciar as plantas dos seguintes loteamentos: Jardim Fazendinha, Vale Feliz, Jardim Fluminense e Ubá Floresta que foram escaneados em formato JPG.

Por fim, foi confeccionado um memorial, que teve como base a descrição da área contida no decreto de desapropriação publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Doerj), em 03 de agosto de 1961, com o acréscimo das referências cartográficas e dos pontos de coordenadas nos

¹⁶ Portaria MDA nº 1.101/03, cuja 2ª edição data de fevereiro de 2010.



respectivos vértices, possibilitando assim, a identificação da área descrita no Plano de Ação Agrária, conforme demonstrado na planta abaixo.



5.2 Desapropriação: Caminho Darwin

O Instituto Estadual do Ambiente (Inea) desenvolveu um projeto, denominado Caminho Darwin, para incrementar o uso público do Peset, visando despertar, especialmente na população do entorno, um sentimento de identidade e valorização do parque.

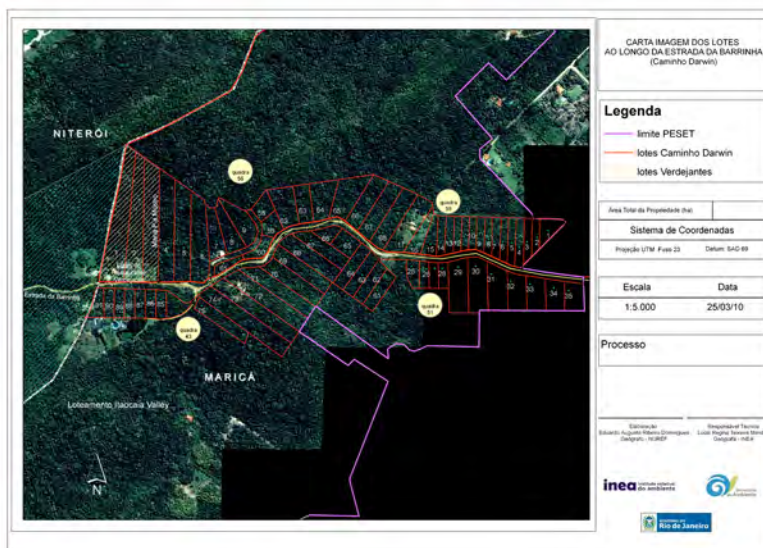
O Caminho Darwin também corresponde a caminhos antigos, pelos quais transitaram uma série de naturalistas notáveis, além do próprio Charles Darwin, principalmente os cronistas do século XIX, como Mawe, o príncipe de Wied-Neuwied, Saint-Hilaire, Spix & Martius, Pohl, Bunbury, Burton, Rugendas, Gardner, entre outros.

Para viabilizar a implantação desse projeto, faz-se necessária a desapropriação de propriedades privadas ao longo da Estrada do Vai e Vem. Esses imóveis fazem parte do Loteamento Itaocaia Valley e, como o mesmo não foi inteiramente implantado, a área que será objeto da desapropriação encontra-se, na sua maior parte, coberta por densa vegetação.

Os lotes que estão ocupados possuem identificação física dos seus limites e serão tratados individualmente. Já aqueles que não estão ocupados, e que guardam características físicas similares, serão desapropriados em glebas, de forma a tornar viável o georreferenciamento a partir da base cartográfica.

Para a identificação dos vértices dos lotes que serão objeto de ação em conjunto, foi realizada a georreferência do loteamento Itaocaia Valley ao longo da Estrada Vai e Vem.

Na imagem abaixo pode ser observada a representação desses lotes junto com a imagem Ikonos.



6 Conclusão

Esse trabalho apresentou noções gerais sobre a legislação que trata do georreferenciamento de imóveis rurais e a problemática decorrente da aplicação desse instrumento no processo de regularização fundiária das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro.

A partir dessas noções, também foi demonstrado o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Núcleo de Regularização Fundiária, do Instituto Estadual do Ambiente no Peset, especificamente, no que diz respeito ao atendimento das exigências da Lei nº 10.267/2001 e das normas do Incra.

Diante desse panorama podemos concluir que:

- A regularização fundiária em unidade de conservação de proteção integral é um processo singular porque pressupõe medidas jurídicas, físicas e sociais a serem adotadas pelo órgão gestor da unidade de conservação em parceria com outras entidades, visando transferir tanto a posse quanto o domínio da área para o patrimônio público (Lei Federal nº 9985/00).
- O artigo 7º da Lei nº 9985/00 estabelece que a proteção integral de uma unidade de conservação consiste na preservação da natureza e admite-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, o uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, gerando como consequência, a necessidade de desapropriação desses espaços, tendo em vista a restrição da utilização das áreas imposta pela legislação, e também sua gestão adequada.
- A imposição da legislação no sentido da obrigatoriedade de desapropriação de áreas privadas localizadas dentro de determinadas unidades de conservação encontra obstáculos devido à indisciplina da documentação e do registro imobiliário das propriedades rurais, uma vez que o processo de ocupação de terras no Brasil foi bastante controverso, o que acarreta dificuldades na identificação das matrículas imobiliárias e na descrição do perímetro, dentre outros problemas.
- O Incra tem se empenhado em sanar as dificuldades, especialmente após a publicação da Lei Federal nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que impôs a obrigatoriedade da utilização do georreferenciamento de imóvel rural para mudança do registro imobiliário da propriedade, visando melhorar a sua identificação, notadamente no que concerne à confrontação e à posição geográfica em relação ao Sistema Geodésico Brasileiro.
- Portanto, atualmente, qualquer situação de transferência de imóvel rural requer a confecção de planta georreferenciada

da propriedade, o que deve ser observado no processo de regularização fundiária das unidades de conservação.

- O georreferenciamento esbarra no fato de que as áreas compreendidas dentro dos limites da unidade de conservação costumam ter uma cobertura florestal densa, impedindo seu acesso e inviabilizando a visualização ou a própria demarcação dos limites da propriedade.
- O Incra editou duas Portarias (nº 954/02 e a MDA nº 1.101/03) que definem os critérios técnicos que possibilitam o georreferenciamento. Tais critérios são de difícil aplicação em unidades de conservação de proteção integral, pois para a tomada de coordenadas geográficas dos vértices dos limites dessas áreas, também estão presentes limitações jurídicas em razão das vedações dispostas nas normas ambientais. Logo, a determinação das coordenadas pode ser feita de forma virtual, conforme regra excepcional ditada pelo Incra. Todavia, em função das características da regularização fundiária em unidades de conservação de proteção integral no Estado do Rio de Janeiro, a exceção tende a se tornar a regra, sob pena de comprometer a realização do georreferenciamento de forma adequada.
- Percebe-se, portanto, que os problemas enfrentados na regularização do Parque Estadual da Serra da Tiririca (Peset) revelaram uma série de dificuldades técnicas para o processo do georreferenciamento, tais como: ausência de marcos físicos da propriedade devido à falta de implantação dos lotes, inacessibilidade aos locais ideais para a tomada das coordenadas, dificuldade dos equipamentos na leitura dos sinais de satélite.
- Por fim, diante das questões apontadas, entende-se que os órgãos ambientais devem se empenhar junto ao Incra no sentido de estabelecer uma metodologia específica para o georreferenciamento em unidade de conservação, de forma a contribuir para agilidade do processo de regularização fundiária.



7 Referências Bibliográficas

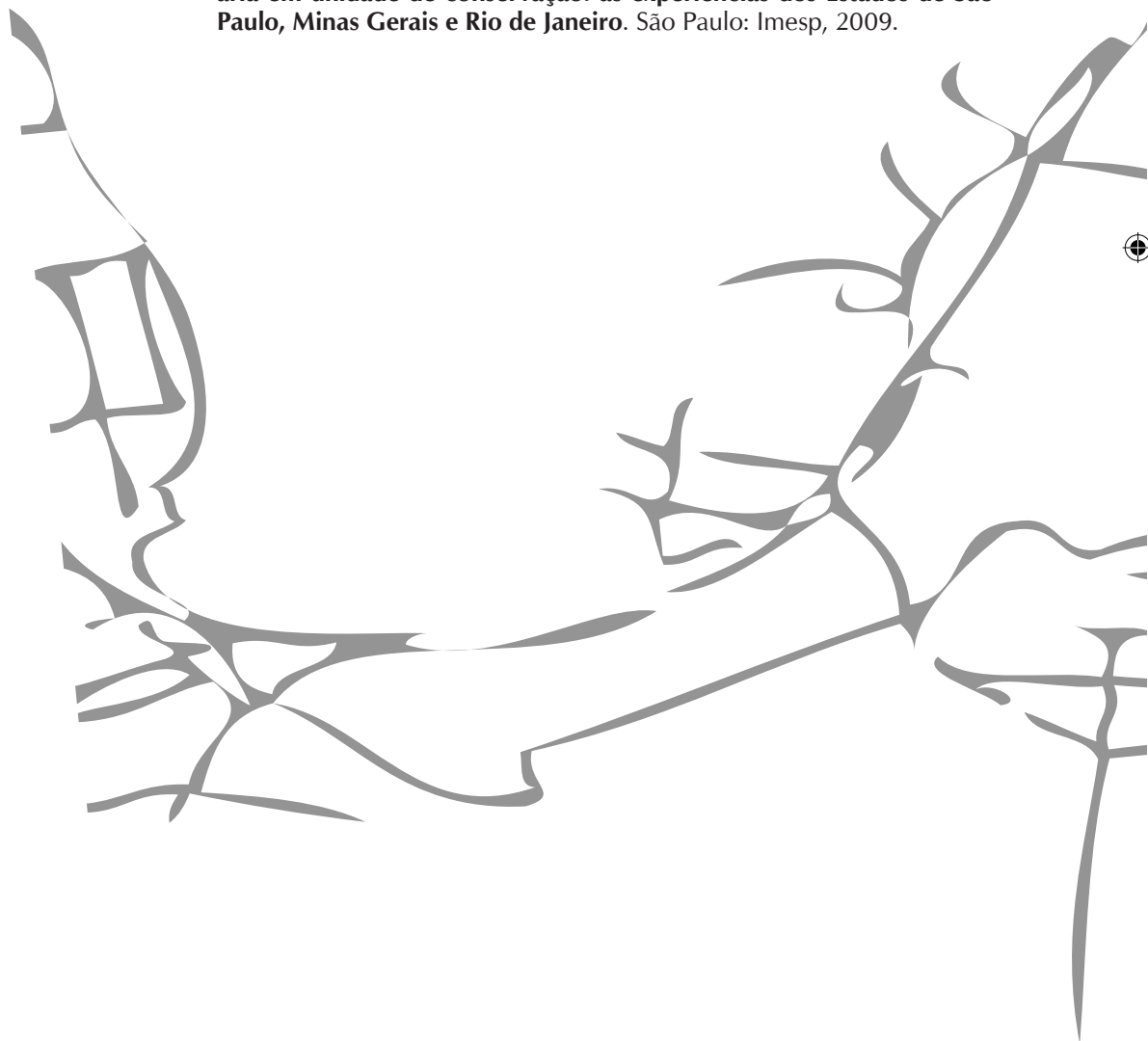
ALMEIDA, Washington Carlos de. **Direito imobiliário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GUIMARÃES, Roberto Élio dos Reis. Georreferenciamento de imóveis rurais: aspectos legais, sociais e econômicos. In: **Revista de Direito Imobiliário**, v. 65.

---. ---. **Revista dos Tribunais**, Rio de Janeiro, 2010.

HONORA, Ana Carolina de Campos, CASTRO, Chales Alessandro Mendes de e BARCELLOS, Luiza Muccillo (Org.) **Regularização fundiária em unidade de conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro**. São Paulo: Imesp, 2009.



LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil. **Sesmarias e terras devolutas**. 2. ed. Rio Grande do Sul : Livraria Sulina, 1954.

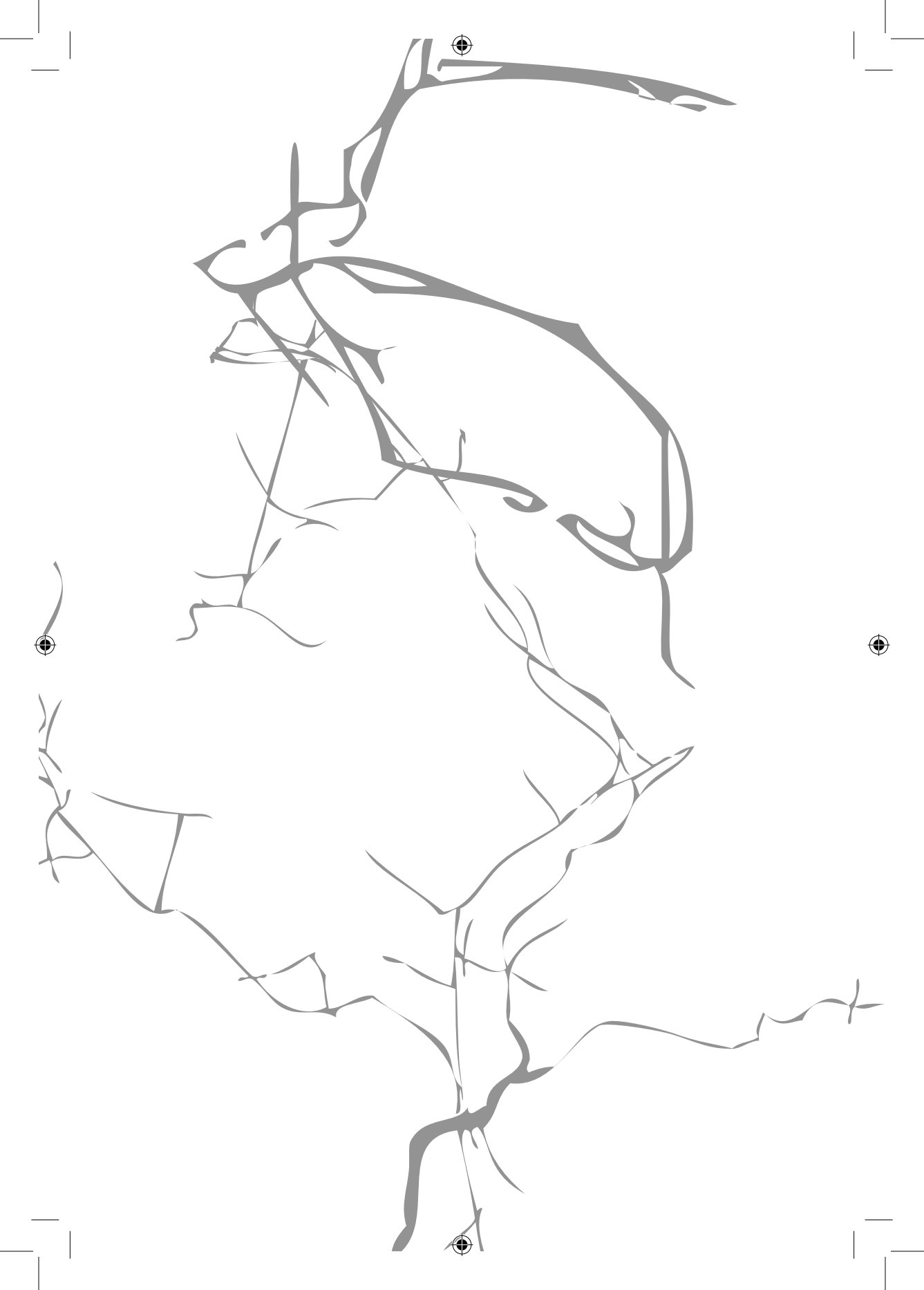
MEDAUAR, Odete. (Org.) Coletânea da legislação ambiental e Constituição Federal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Irênio de Mattos. **Plano de ação agrária**: estudo sobre a Fazenda Engenho do Mato: Niterói, Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1962.

SATHLER, Evandro Bastos. **Os “espaços de incertezas”, a “desterritorialização subjetiva” e o “pacto da conservação”**: perspectivas de uma geografia das áreas naturais protegidas. 2010. Tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

SIMON, Alba. **Conflitos na conservação da natureza**: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca.





**Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação do Estado de São Paulo**

**A importância da inclusão de um programa
de regularização fundiária nos planos de
manejo de unidades de conservação:**

A experiência do Parque Estadual do Jurupará

Ana Carolina de Campos Honora, coordenadora do Núcleo de
Regularização Fundiária.

Cristiane Leonel, coordenadora do Núcleo Planos de Manejo.

Maria Aparecida C. S. Resende, assessora do Núcleo de Regularização
Fundiária.

Tatiana Vieira Bressan, assessora do Núcleo de Regularização Fundiária.

Colaboradores:

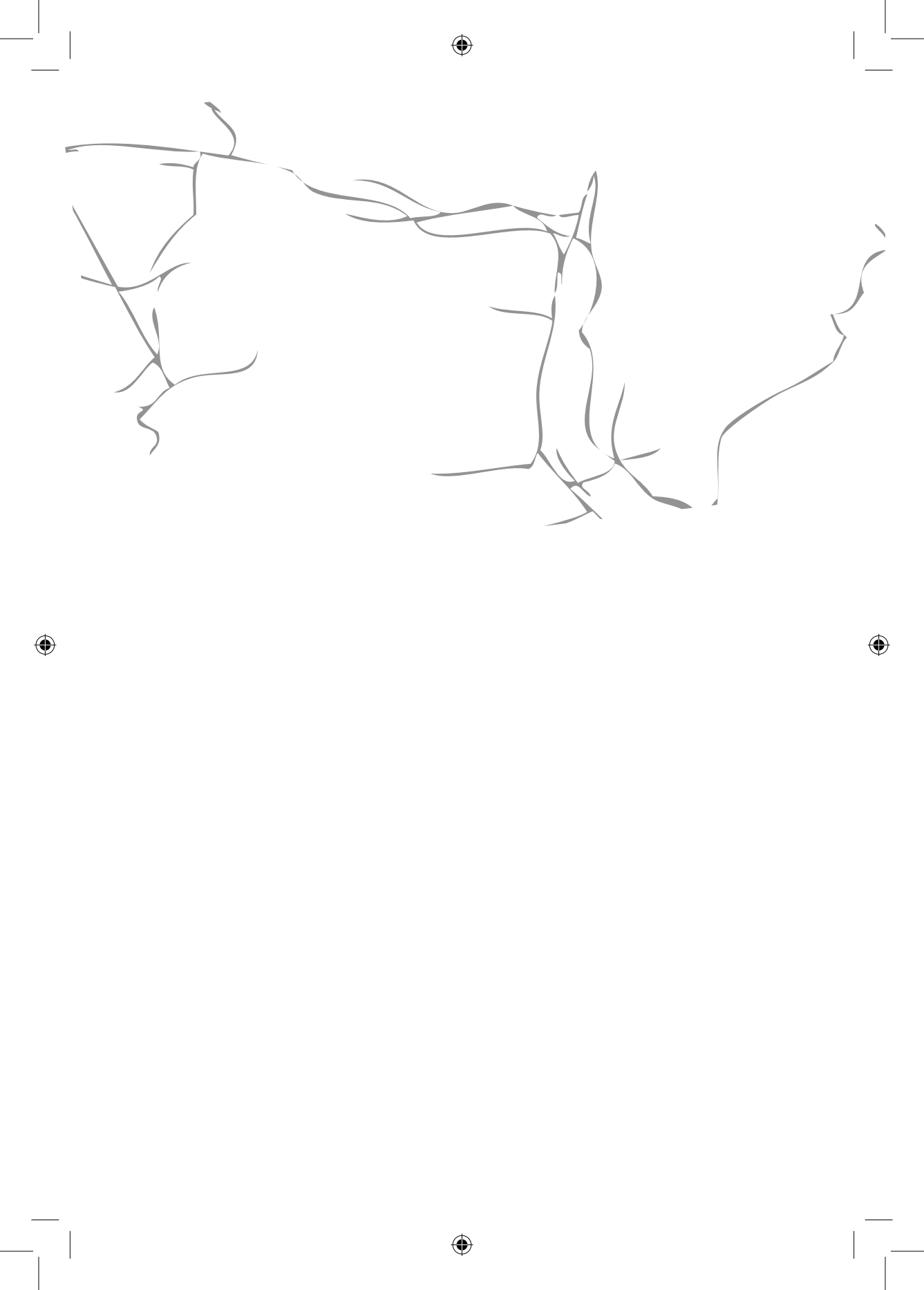
Bruna Bianca Pasquini, assessora técnica do Núcleo Planos de Manejo.

Claudia N. Shida, assessora técnica do Núcleo Planos de Manejo.

Mauricio Marinho, assessor técnico do Núcleo Planos de Manejo.

Sueli Thomaziello, assessora técnica do Núcleo Planos de Manejo.





1 Introdução

A criação do Siefloor, em dezembro de 2006¹, transfere a responsabilidade do gerenciamento da totalidade das unidades de conservação de proteção integral para a Fundação Florestal. Esta reformulação institucional ocorreu diante da necessidade de conferir mais agilidade, flexibilidade e autonomia à gestão das Unidades de Conservação (UCs). A par disso, a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo elege a Gestão de Unidades de Conservação como um dos projetos prioritários da pasta, no intuito de buscar a excelência, sendo um dos principais objetivos do projeto a elaboração e aprovação de planos de manejo dessas UCs.

Além da aprovação de um número ínfimo de planos, a falta de diretrizes técnicas, metodológicas e institucionais na elaboração de planos de manejo se refletia nos documentos produzidos até então. As diferenças eram evidentes e o próprio Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) solicitou ao então Instituto Florestal a definição de um padrão quanto à elaboração dos mesmos. Face a este contexto, estabeleceu-se na Fundação Florestal diretrizes para a melhoria da eficiência por meio de sistematização de informações, busca de padronizações e monitoramento das ações. Em março de 2007, iniciaram-se as primeiras tratativas para a criação do Núcleo Planos de Manejo da Fundação Florestal (NPM)². As definições postas para este Núcleo foram as seguintes:

- O principal papel do NPM seria o de gerenciador dos planos de manejo, desenvolvidos por contratação de serviços especializados, mediante padronização de métodos e técnicas;
- Os recursos financeiros seriam provenientes de compensação ambiental, dado que o art. 33 do Decreto Federal nº 4.340/2002 define que a elaboração, revisão ou implementação de planos de manejo são atividades prioritárias para a aplicação dos recursos provenientes de compensações ambientais;

---

¹ A implantação do Sistema Estadual de Florestas (Siefloor) foi concretizada através do Decreto Estadual nº 51.453/06 e sua organização foi estabelecida na Resolução SMA 16, publicada em 03/04/2007. Em 2008, o Decreto 54.079/09 aperfeiçoa o Siefloor e reformula algumas funções e a distribuição das UCs de tal forma que todas as Estações Experimentais e as Estações Ecológicas contíguas a estas (com exceção da Estação Ecológica de Jataí) encontram-se sob responsabilidade do Instituto Florestal; à Fundação

² Embora a criação do Núcleo Planos de Manejo tenha se iniciado em março/2007 sua formalização institucional se deu por meio da reformulação do Regimento Interno da Fundação Florestal, aprovado pelo Conselho Curador e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 19/03/2009 e 05/05/2009 respectivamente

- Subordinação direta à Diretoria Executiva, instância máxima de decisão da Fundação Florestal, possibilitando agilidade na tomada de decisão.

A primeira atuação foi a de definir as bases estruturantes que pudessem favorecer a sua consolidação, orientada por princípios do planejamento estratégico, reconhecendo o cenário real das ações que envolviam a formulação de planos de manejo. Dessa forma, durante três meses foi despendido grande esforço na coleta de informações da situação dos planos de manejo das UCs do Estado de São Paulo existentes no Instituto Florestal e Fundação Florestal e na avaliação das mesmas, utilizando o exame de documentação, registros e reuniões. Este banco de dados permite o acompanhamento do processo de obtenção, fonte e execução de recursos financeiros, bem como a fase em que se encontra a elaboração dos planos até a aprovação, fornecendo um panorama completo de todo o processo.

Um dos resultados desde a criação do NPM, nestes três últimos anos, foi a captação de recursos junto à Câmara de Compensação Ambiental da SMA, para elaboração de Planos de Manejo, da ordem de R\$ 14.000.000,00 incluindo neste montante os Planos de Manejo Espeleológicos e excluindo-se recursos para Planos de Manejo de Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Paralelamente, o Núcleo Planos de Manejo coordenou a elaboração de um Termo de Referência, avançando com base nos modelos adotados até então e, ao mesmo tempo, padronizando princípios, métodos de levantamentos de dados primários, de planejamento estratégico, nomenclaturas de programas, bem como as atividades que cada programa englobava. Em junho de 2007, foi realizado o Seminário “TdR para contratação de serviços de planos de manejo”, reunindo pesquisadores, técnicos e analistas do Instituto Florestal e da Fundação Florestal. O Termo de Referência padrão também se preocupou em estabelecer princípios que pudessem orientar a equipe e os trabalhos desenvolvidos por esse Núcleo. Alguns desses princípios se referem a estratégias de condução do processo, como o nível do planejamento (estratégico, tático, participativo) e a postura institucional sobre a necessidade de manter equipes integradas, a produção de diagnósticos analíticos e direcionados à gestão, assim como o cuidado em obter resultados direcionados a garantir a sustentabilidade do meio.

Os Programas de Gestão também foram normatizados em suas nomenclaturas, objetivos e conteúdos mínimos, de acordo com cada categoria de manejo de UC. Nesse contexto, foi inserido o Programa de Regularização Fundiária, tendo em vista que não fazia parte dos documentos antigos e que, via de regra, as questões fundiárias permeiam todas as

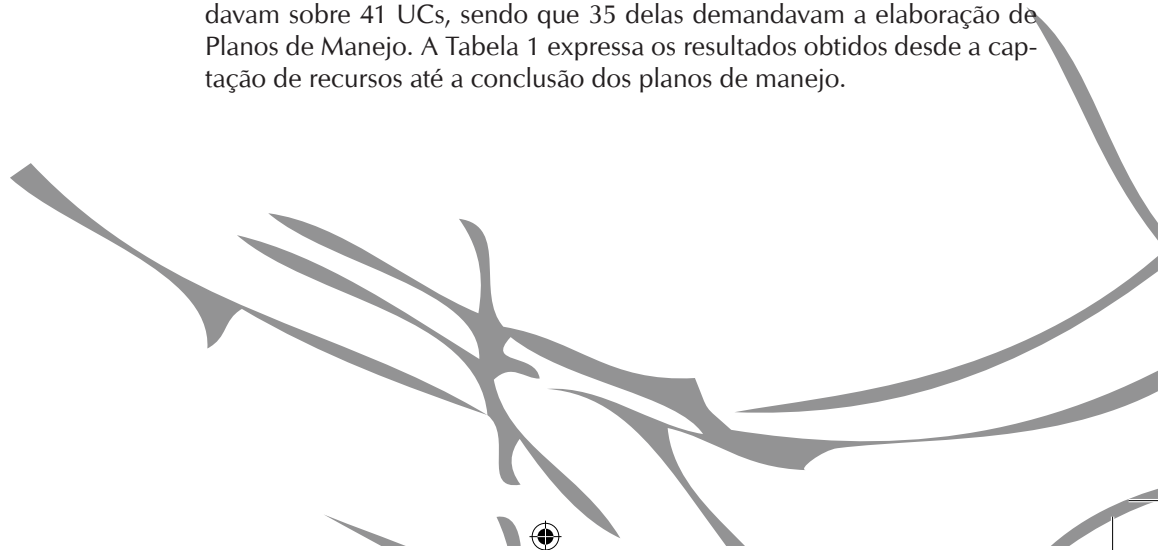
discussões relacionadas à gestão de uma unidade de conservação, e aos tomadores de decisão.

Embora haja um documento padronizado que orienta as contratações de Planos de Manejo, estabelecendo não apenas as especificações técnicas, mas toda uma filosofia institucional, com um arcabouço teórico e metodológico, entende-se que cada unidade de conservação ocupa um contexto específico, expresso não apenas em seus objetivos de criação, mas, principalmente, pela complexidade de interações ecológicas, ambientais, sociais e de possibilidades de articulações em âmbito local inerentes a cada unidade de conservação.

Ainda no campo metodológico, ressalta-se a realização do Seminário sobre Zona de Amortecimento, cujo objetivo era estabelecer princípios orientadores para a definição/delimitação e gestão de Zona de Amortecimento. Neste seminário, diferentes metodologias e critérios no tratamento de ZA foram evidenciadas com a apresentação dos planos de manejo de três UCs. O seminário resultou na formulação de 19 princípios, sendo o primeiro referente ao objetivo duplo da ZA que é minimizar o impacto sobre a UC e expandir a interação com a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região.

Com recursos disponibilizados e o TdR concluído, foram iniciadas as contratações dos planos de manejo. Definiu-se adotar quatro tipos de contratação: universidade, empresas, organizações da sociedade civil ou ainda desenvolver planos de manejo aproveitando a expertise dos pesquisadores do Instituto Florestal, com a contratação de consultores externos para a elaboração de produtos específicos.

A Fundação Florestal administrava, em 2007, 44 UCs, sendo que seis delas apresentavam Planos de Manejo, uma encontrava-se em processo de criação de Mosaico e duas delas demonstravam a necessidade de estudos de recategorização. Portanto, as ações do Núcleo Planos de Manejo se davam sobre 41 UCs, sendo que 35 delas demandavam a elaboração de Planos de Manejo. A Tabela 1 expressa os resultados obtidos desde a captação de recursos até a conclusão dos planos de manejo.



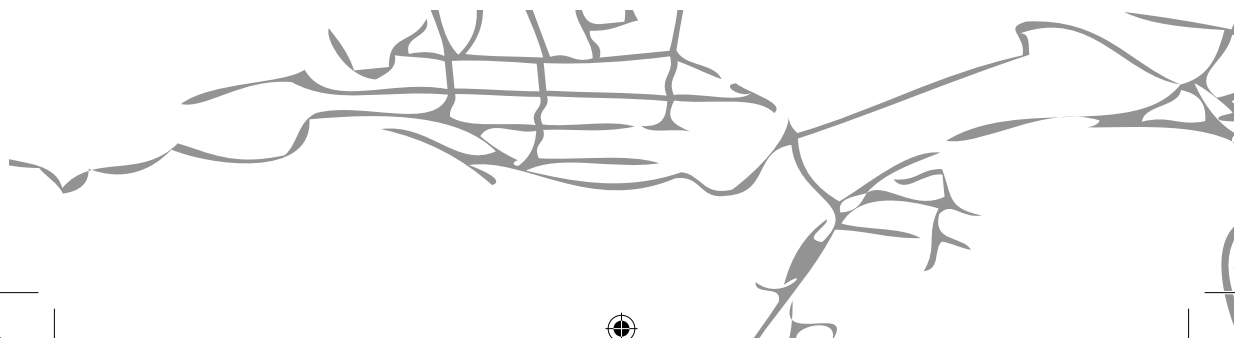
Acompanhamento quantitativo	Mai/07	Abril/10
Sem recursos destinados	16	0
Recursos destinados, não liberados	5	7
Recursos liberados, não contratados	3	14
Em execução	12	8
Planos de Manejo concluídos	5	17
TOTAL	16	46

Tabela 1. Quadro comparativo da situação dos planos de manejo da UC, sob gerenciamento da Fundação Florestal (maio/07 a abril/10)

A conclusão de 12 planos de manejo entre 2007 e 2010 e a execução de outros oito planos com previsão de conclusão em 2010 elevam substancialmente a capacidade de elaboração de Planos de Manejo, e até o final de 2010 deverá reduzir em mais de 50% o deficit de elaboração de planos de manejo de UCs no Estado de São Paulo

A experiência do NPM, nestes três anos, reforça o quão complexo é o processo de elaboração de planos de manejo, particularmente no serviço público. Gerencialmente, há que se considerar dois aspectos: o técnico e o administrativo. Tecnicamente, é fundamental que o NPM acompanhe todas as etapas do plano de manejo, desde e fundamentalmente a elaboração do TdR até a avaliação dos produtos e suas inter-relações, o acompanhamento de oficinas de planejamento, dentre outras atividades, sempre buscando o alinhamento técnico com posturas institucionais.

Esta premissa é necessária para a elaboração de um documento final que prime pela qualidade, eficiência e viabilidade de implementação do plano de manejo. Administrativamente, o NPM deve se ater ao processo de contratação, à interdependência dos produtos e respectivos pagamentos e ao cumprimento dos prazos previstos.



A análise e avaliação constante de cada plano de manejo, com suas especificidades, permite ao NPM absorver uma gama de contextos, realidades e alternativas de soluções que, juntos, proporcionam uma maturidade no equacionamento dos desafios que se apresentam no gerenciamento de UC. A atuação do Núcleo de Planos de Manejo da Fundação Florestal contribui para a consolidação de uma cultura no que se refere à elaboração de planos de manejo.

Nessa linha de trabalho, foi idealizado e realizado o primeiro ciclo de reunião de acompanhamento da implantação de planos de manejo. Os planos de manejo selecionados para esse momento seguiram alguns critérios, como maior tempo de aprovação do documento e seus atuais gestores também participaram da elaboração do plano de manejo e acompanharam a sua implantação, seja na forma de gestor ou como membro da equipe da UC. As UC escolhidas foram: Parque Estadual (PE) de Porto Ferreira, PE Morro do Diabo, PE Serra do Mar – esses aprovados em 2006 e PE Fontes do Ipiranga, em 2008.

Simultaneamente à criação do NPM, foi criado na estrutura da Fundação Florestal o Núcleo de Regularização Fundiária – NRF.

O NRF, no processo de elaboração dos planos de manejo, tem como atribuições:

- Apoiar o NPM na definição das atividades constantes do Termo de Referência;
- Coordenar todas as atividades previstas para realização do diagnóstico fundiário e respectivo Programa de Regularização Fundiária.
- Intermediar a solicitação de documentos e informações com outros órgãos do Governo, como a Procuradoria Geral do Estado e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo.

2 Metodologias utilizadas

Para elaboração dos diagnósticos fundiários, são realizados levantamentos de dados secundários (informações já existentes nos arquivos e acervos da Instituição) e levantamentos de campo.

Todos os levantamentos realizados para a elaboração do diagnóstico fundiário no âmbito do plano de manejo devem ser expeditos para não comprometer o prazo de execução estipulado.

Geralmente, os TdR's preveem a contratação de uma consultoria para apoiar nos levantamentos.



Qualquer levantamento mais aprofundado, que demande mais tempo, deverá ser incluído dentre as diretrizes e linhas de ação que irão compor o Programa de Regularização Fundiária.

O diagnóstico visa, principalmente, identificar:

- Dominialidade das áreas que compõem o território da UC;
- Documentos imobiliários/fundiários existentes nos arquivos e acervo da instituição;
- Situação da ocupação (se já existe cadastro elaborado, o levantamento de campo tem como objetivo fazer uma checagem e atualização das informações preexistentes; se não houver cadastro, é importante que ele seja realizado no âmbito do diagnóstico do plano de manejo, para que exista subsídio na propositura das diretrizes e linhas de ação).

Para a elaboração dos programas, é importante que o Programa de Regularização Fundiária receba subsídios de outros programas, como por exemplo, o de uso público, na indicação de áreas prioritárias para desapropriação e desocupação para implantação de infraestrutura de visitação, ou de outros programas, na indicação de áreas contíguas para inclusão nos limites da UC.

3 O Parque Estadual do Jurupará

Este artigo será ilustrado com a experiência do Programa de Regularização Fundiária, desenvolvido no plano de manejo do Parque Estadual do Jurupará, por ser considerada a experiência deste tipo mais avançada no Estado de São Paulo.

O Parque Estadual do Jurupará foi criado pelo Decreto nº 35.703, de 22 de setembro de 1992, com área de 23.900,47 ha, correspondentes à antiga Reserva Estadual do 2º Perímetro de São Roque, instituída pelo Decreto nº 12.185, de 30 de agosto de 1978.

Com a criação do Parque Estadual, o Estado foi autorizado a receber em doação da Companhia Brasileira de Alumínio (CBA) uma área contígua à unidade de conservação, correspondente a 2.350,00 ha, por meio do Decreto nº 35.704, de 22 de setembro de 1992, o que totaliza a área abrangida pelo Parque Estadual do Jurupará em 26.250,47 ha.

No entanto, a análise posterior efetuada pela Assessoria de Estudos Patrimoniais do Instituto Florestal, nos autos SMA nº 40.599/2007, acusou a área doada como sendo de 2.326,40 ha, o que é reconhecido pela própria CBA.



O Parque Estadual do Jurupará, até a doação da área pela CBA em 1992, era uma Reserva Estadual constituída exclusivamente por terras julgadas devolutas³, arrecadadas em ação discriminatória⁴ movida pela Fazenda do Estado de São Paulo, conforme decisão final proferida na data de 17 de dezembro de 1959. Em 1960 estas terras foram transcritas no Cartório de Registro de Imóveis de São Roque⁵.

Com o término da ação discriminatória, todos os títulos de propriedade sobre a área deveriam ter sido cancelados pelo Estado. No entanto, essa providência não foi tomada, o que acarretou a continuidade dos documentos irregulares sobre a área com os respectivos registros nos cartórios imobiliários.

Com fundamento na Lei nº 3.962, de 24 de julho de 1957⁶, foi iniciado um procedimento de legitimação das posses dos ocupantes das terras devolutas do 2º Perímetro de São Roque, mas tal procedimento jamais seria concluído, pois a legitimação de áreas devolutas efetivamente ocupadas por posseiros, é feita apenas após a exclusão das áreas reservadas de interesse do Estado.

De fato, no início da década de 1970, estando ainda em curso o referido procedimento de legitimação das posses, constatou-se que as terras devolutas do 2º Perímetro de São Roque continham 80% de matas, inclusive primárias, além de vasto potencial hídrico.

Tais atributos naturais, considerados de extrema importância, motivaram consulta prévia ao Instituto Florestal – na época vinculado à Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura – que em 1973⁷ elaborou parecer concluindo pela não concessão das legitimações das posses pretendidas nas terras devolutas em questão, recomendando veementemente, ao mesmo tempo, a instituição de Parque ou Reserva Estadual na área, nos termos do art. 3º do então vigente Decreto-Lei nº 14.916, de 6 de agosto de 1945.⁸

---

³ Terras devolutas são aquelas que não foram incorporadas ao patrimônio privado, e que, portanto, pertencem ao Estado, ainda que estejam irregularmente na posse de particulares.

⁴ Disciplinada pela Lei Federal nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, tem por objetivo discriminar (separar) as terras devolutas das terras particulares. Via ação discriminatória, as terras devolutas são demarcadas, separadas das demais propriedades e devolvidas ao patrimônio público.

⁵ Transcrição nº 17.754 do Registro Imobiliário da Comarca de São Roque, 4 de julho de 1960.

⁶ Dispõe sobre o processamento das legitimações de posse em terras devolutas.

⁷ Processo nº 76.905, aberto pelo IF, e informado na cópia de Parecer Técnico de 8/8/1973, constante da Pasta “São Roque”, da AEP/IF.

⁸ Art. 3º, alíneas b e c: “Das terras devolutas consideram-se reservadas: (...) as necessárias à alimentação, conservação e proteção de mananciais e rios; as necessárias à conservação da flora e fauna do Estado.”

Outros estudos realizados pelo Instituto Florestal⁹ sobre as importantes características ambientais da região reiteraram a necessidade de sua preservação, inclusive com recomendação expressa no sentido da criação de um parque estadual na área – o que, naquele momento, acabou não ocorrendo.

Em 1978, o Governo do Estado de São Paulo declarou reservadas as terras devolutas do 2º Perímetro de São Roque¹⁰. Com isso, todos os pedidos de legitimação de posse na área foram indeferidos. Surge aqui o segundo problema envolvendo a situação fundiária da área: no âmbito do inconcluso procedimento de legitimação de posses, esboçou-se uma “Relação dos ocupantes que em caráter preliminar foram considerados em condições de obter Título de Domínio do Estado”, com o delineamento de 207 glebas que abrangiam a totalidade das terras devolutas do 2º Perímetro de São Roque.

Além disso, a Reserva Estadual Florestal do 2º Perímetro de São Roque não recebeu os investimentos necessários à sua implantação¹¹, o que, no lapso de tempo decorrido até a sua transformação no Parque Estadual do Jurupará – 14 anos –, contribuiu bastante para o aumento da ocupação irregular e o agravamento da situação fundiária na área.

Como consequência dos dois problemas identificados sobre o território do Parque Estadual do Jurupará, vem ocorrendo duplicidade e sobreposição de títulos de domínio inválidos nos registros imobiliários das comarcas adjacentes (Ibiúna, São Roque e Piedade), além de acentuada subdivisão das áreas ocupadas originalmente, o que torna complexa a questão fundiária nas terras que compõem a unidade de conservação.

Estudos preliminares¹² indicaram que o processo de desmembramento das glebas e comercialização de suas frações representava, provavelmente, a intervenção antrópica mais grave que a então Reserva Estadual Florestal do 2º Perímetro de São Roque já sofrera desde a sua criação. Tal processo, segundo esses estudos, foi intensificado a partir de 1990; nessa época, foram identificados, na região denominada Itaguapeva (ao Norte da unidade de conservação, no município de Ibiúna), dois grandes parcelamentos de solo clandestinos.

Em decorrência da complexa situação fundiária verificada, o conflito gerado pela ocupação antrópica no interior do Parque Estadual do Jurupará, além de causar degradação ambiental, vem dificultando a gestão da unidade de conservação, aumentando o número de ocupantes e atividades pra-

⁹ Boletim Técnico IF nº 20 - 1976.

¹⁰ Decreto nº 12.185, de 30 de agosto de 1978.

¹¹ Relatório Técnico Parque Estadual do Jurupará, elaborado em 2004 pelo Instituto Florestal.

¹² Relatório sobre a Reserva Estadual do 2º Perímetro de São Roque, estudos realizados entre fevereiro e junho de 1992, pela Engenheira Florestal Cristina de Marco Santiago, técnica do Instituto Florestal.

ticadas dentro da unidade, atrapalhando a fiscalização pelo órgão gestor e, conseqüentemente, aumentando a degradação ambiental.

Como metodologia inicial adotada para levantamento das informações fundiárias a fim de subsidiar a elaboração do Programa de Regularização Fundiária do Peju, foram consultados os acervos da FF e IF a fim de sistematizar a documentação imobiliária e jurídica.

Ao mesmo tempo, a fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp) foi contratada pela Fundação Florestal, com recursos de compensação ambiental, para elaborar o Cadastro de Ocupação Humana do Parque Estadual do Jurupará, base para a consolidação do Programa de Regularização Fundiária da unidade.

O levantamento das ocupações existentes no perímetro do Parque Estadual do Jurupará tem por finalidade instruir e adequar as ações do Programa de Regularização Fundiária e subsidiar os procedimentos de retomada das áreas ocupadas que integram o patrimônio público.

Com o resultado final do trabalho do Itesp, é possível analisar o conjunto da situação fundiária atual, possibilitando a divisão dos ocupantes em categorias, tanto para a sua retirada da área do Parque Estadual do Jurupará, em curto, médio e longo prazo, como para a definição dos compromissos desses ocupantes para com a unidade de conservação, enquanto permanecerem no local.



4 Diagnóstico

A primeira fase do diagnóstico ocorreu em duas etapas, iniciando-se com o levantamento das informações imobiliárias e jurídicas junto aos processos administrativos tanto da Fundação Florestal, atual gestora do Peju, quanto do Instituto Florestal, que era o gestor da unidade de conservação antes da criação do Sistema Estadual de Florestas pelo Decreto Estadual nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, o Sieflor, e com a realização do Cadastro de Ocupação Humana pelo Itesp.

Com os dados levantados nas pesquisas junto a FF e ao IF, e a realização do Cadastros de Ocupação Humana, foi efetuada a consolidação dessas informações onde se pode identificar: as ocupações inseridas no Peju; há quanto tempo elas existem; se possuem benfeitorias, plantios ou criações; a existência de matrículas sobrepostas à área de domínio público; bem como se existe na região população tradicional.

Uma das fases do diagnóstico foi a comparação e identificação dos ocupantes que estavam na área do Peju no momento da sua criação e atualmente. Este estudo identificou que em 1970 existiam 207 áreas ocupadas, e durante os trabalhos executados pelo Itesp foram identificadas 386 ocupações cadastradas e com os Laudos de Identificação Fundiária (LIFs) elaborados com informações referentes à origem desses ocupantes, há quanto tempo estão na área, o parentesco entre eles e a forma de aquisição das áreas.

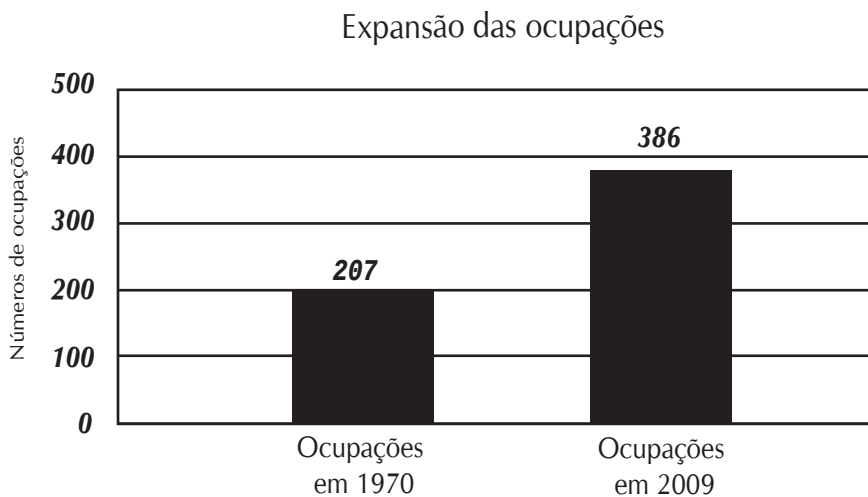


Figura 1 - Expansão das ocupações no Peju



Dos 386 LIFs referentes às áreas ocupadas, 270 estão com as informações e documentação completas, enquanto 116 estão com as informações e/ou documentação incompletas, em virtude de não ter o ocupante apresentado a documentação solicitada pelo Itesp durante a elaboração do cadastro.

O Itesp verificou, ainda, a existência de 53 áreas com benfeitorias, onde não foi possível localizar o eventual pretendente, muito embora o trabalho de campo do Itesp tenha se desenvolvido ao longo de sete meses, entre setembro de 2008 e abril de 2009, com entrega de notificações, ampla divulgação local e grande repercussão das atividades durante a sua realização.

Esse fato coloca as 53 áreas numa situação precária face à ausência de informações, uma vez que não há elementos suficientes para se constatar com clareza se tais áreas constituem ocupações de fato ou se foram abandonadas pelos eventuais ocupantes.

Ainda do total de ocupantes, sabe-se que apenas 70 ocupações são utilizadas como residência, e as outras 316 são mantidas como segunda residência, com características de “sítio de lazer” e desenvolvimento de atividades econômicas de pequeno porte ou de subsistência, ou ocupadas por empresas privadas (Figura 2).

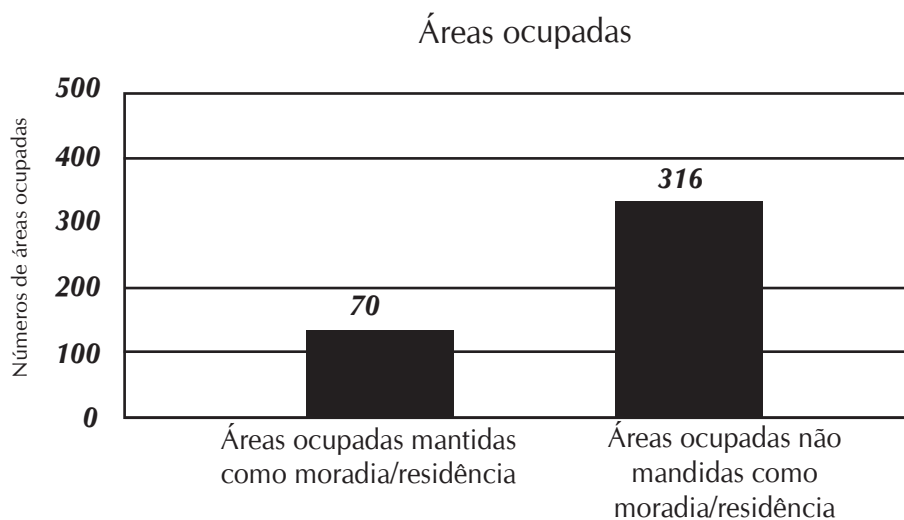
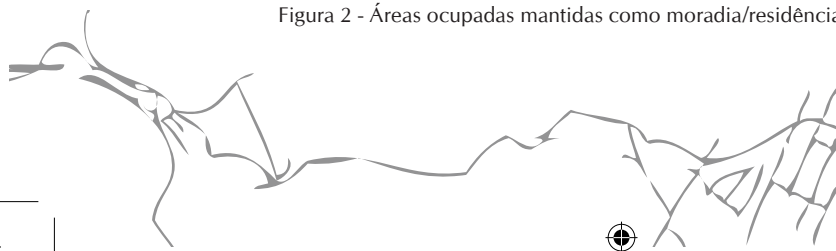


Figura 2 - Áreas ocupadas mantidas como moradia/residência



Da análise dos LIF's conclui-se também que das 386 áreas cadastradas, 358 são ocupadas por pessoas de fora da região, consideradas adventícios ou sem indícios de tradicionalidade, enquanto que 21 possuem indícios de tradicionalidade e sete são ocupadas pela Prefeitura Municipal de Ibiúna (Figura 3).

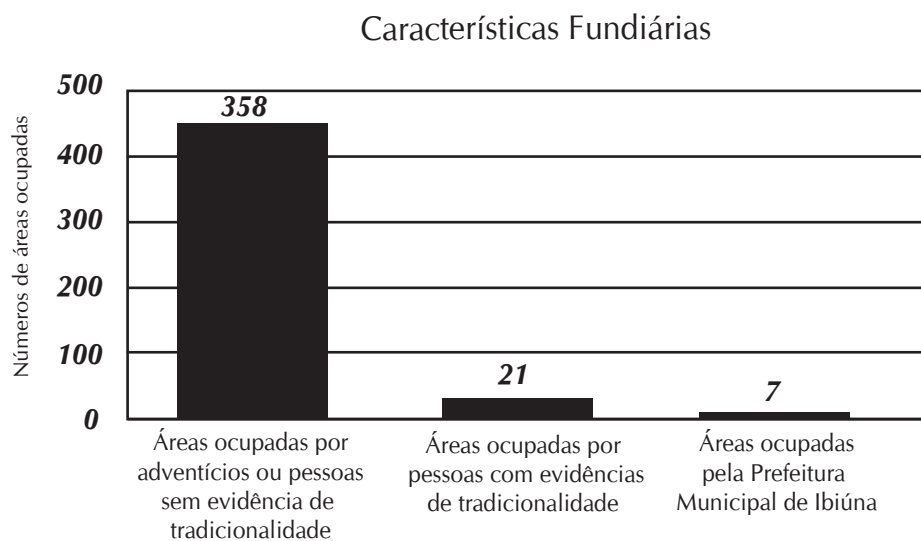


Figura 3 - Principais características fundiárias

Para a elaboração do Programa de Regularização Fundiária, o critério utilizado para identificar preliminarmente os ocupantes com evidência de tradicionalidade foi essencialmente jurídico, com fundamento no Decreto Federal nº 6.040, de 07/02/07¹³, e também a naturalidade do ocupante, residência no local da ocupação, levantamentos genealógicos e verificação dos vínculos de anterioridade com o lugar da ocupação, de acordo com a análise das informações coligidas nos LIF e dos dados contidos na documentação pessoal e imobiliária fornecida pelo interessado.

Caso seja confirmada a existência de população tradicional entre os ocupantes do Peju, a Lei nº 9985, de 18/07/2000 (Snuc), e o Decreto nº 4.340, de 22/08/02, trazem algumas consequências de cunho prático que serão impostas à gestão da UC, tais como as condições que assegurem o modo de vida e as fontes de subsistência das populações tradicionais, durante o processo de indenização e reassentamento das mesmas¹⁴; essas populações tradicionais residentes na UC no momento

¹³ Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

¹⁴ Decreto nº 4.340/2002, art.35.

da sua criação terão direito a reassentamento¹⁵ ; e, enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em UC de proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação¹⁶.

Outro dado levantado pelo trabalho do Itesp refere-se à temporalidade das ocupações no interior da UC. Com os dados obtidos foi possível concluir que a grande maioria das ocupações ocorreu a partir de 1959¹⁷ , ano em que foi proferida a decisão final e definitiva na ação discriminatória movida pela Fazenda do Estado de São Paulo, que julgou devolutas as terras que compõe o Peju (Figura 4).

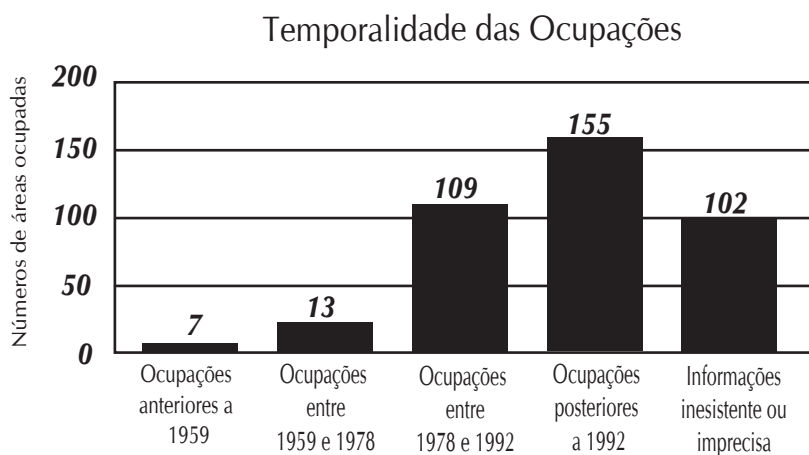


Figura 2 - Temporalidade das ocupações.

Com relação aos documentos apresentados pelos ocupantes como indício de pretensa aquisição de áreas no interior do Peju, a maioria é composta por Contrato ou Instrumento Particular de Venda e Compra. Apenas seis ocupações apresentam Certidão de Registro Imobiliário (matrícula ou transcrição), indicando sobreposição de título de domínio (inábil) com o próprio da Fazenda do Estado de São Paulo (Figura 5). Além desses documentos foram verificados, ainda, alguns casos em que surgiram certidões imobiliárias sem qualquer vinculação com o atual ocupante cadastrado pelo Itesp ou antecessor identificável.

¹⁵ Decreto no 4.340/2002, art.36.

¹⁶ Decreto no 4.340/2002, art.39.

¹⁷ Considerando o tempo de ocupação do atual ocupante cadastrado pelo ITESP.

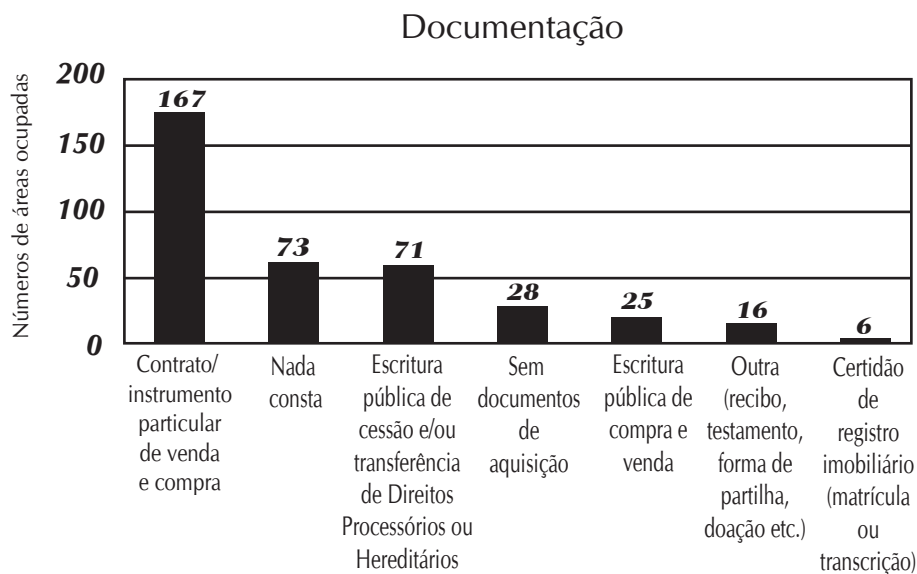


Figura 3 - Documentação apresentada pelos ocupantes

Quanto à naturalidade das pessoas que ocupam áreas no interior do Peju, o quadro apurado demonstra uma diversidade significativa (Figura 6), identificando-se que 99 ocupantes são da Região Nordeste, 61 do interior do Estado de São Paulo, 55 não tiveram sua naturalidade identificada, 47 são da capital do Estado de SP, 33 da Região Sul, 27 do Estado de Minas Gerais, 21 ocupantes com evidência de tradicionalidade, 20 originários de outros países, 17 de municípios vizinhos, e seis de outros estados.

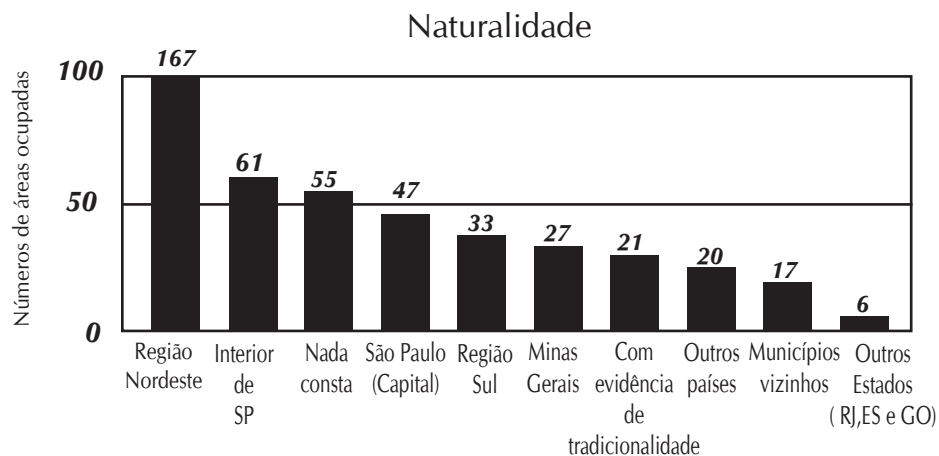


Figura 4 - Naturalidade dos ocupantes (por ocupação)



Outro dado levantado com a análise do trabalho elaborado pelo Itesp foi referente ao significativo número das áreas de ocupação existentes no interior do Peju, especificamente na Parte Norte, que foi parcelada e comercializada entre os anos 1980 e 1990, por duas imobiliárias.

O desmembramento clandestino denominado “Sítios Itaguapeva” ou “Sítio dos Murat” foi implantado ilegalmente nos idos de 1980, formado por aproximadamente 38 glebas de 30.000 m² cada.

Já o desmembramento clandestino na área entre o Ribeirão Grande e o Ribeirão dos Bagres, denominado “Fazenda Santa Luzia”, “Colinas” e “Nova Morada” foi implantado ilegalmente entre a década de 1980 e 1990. De aproximadamente 38 glebas de 30.000 m² cada do “Sítios Itaguapeva” foram localizadas 24 glebas pelo Itesp, sendo que, destas, oito estão abandonadas, não configurando ocupação.

Ainda que a área em questão não fosse formada em sua totalidade por terras devolutas - desde 1959 - e ainda que não constituísse uma UC desde 1978, tais desmembramentos seriam de qualquer forma considerados clandestinos, por total desrespeito à legislação de parcelamento do solo (Lei nº 6.766/1979) e ausência de autorização da Prefeitura de Ibiúna.

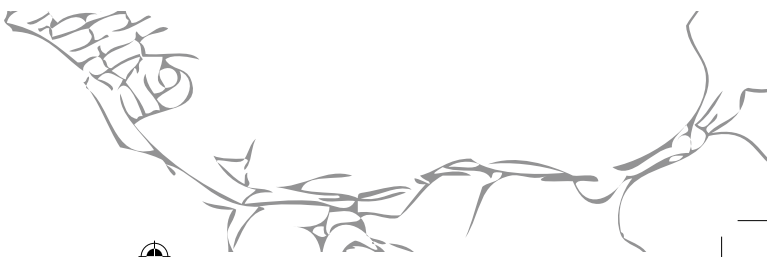
Cumprе ressaltar que uma das imobiliárias é investigada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo desde meados da década de 1990¹⁸.

Quanto ao outro desmembramento clandestino, o número original de áreas parceladas é desconhecido; o que pode ser verificado é que das 41 glebas desmembradas localizadas pelo Itesp, quatro estão abandonadas e não constituem ocupação.

Paralelamente ao trabalho desenvolvido pelo Itesp, o Núcleo de Regularização Fundiária da Fundação Florestal realizou pesquisas no acervo de processos do Instituto Florestal, mais especificamente, nos pedidos de declaração da situação de área ocupada por particular em relação ao Peju. Foram desarquivados e consultados oito processos; destes, a metade corresponde a áreas ocupadas por particulares que não se encontram dentro do Peju, mas na Zona de Amortecimento (com a única exceção de uma propriedade), e a outra metade corresponde a áreas de ocupação totalmente inseridas no interior da UC.

---

¹⁸ Conforme informações apuradas no Processo SMA nº 70.149/1998.



5 Programa de Regularização Fundiária

O Programa de Regularização Fundiária tem como objetivo institucional a concretização do domínio e da posse do Estado sobre as terras inseridas nos limites das unidades de conservação, objetivando livrá-las de quaisquer ônus, a fim de cumprirem com os objetivos de conservação a que se destinam.

Este objetivo reflete a postura da Fundação Florestal enquanto órgão gestor responsável pelas UC do Estado de São Paulo, e deve ser almejado e incorporado pelo Parque Estadual do Jurupará.

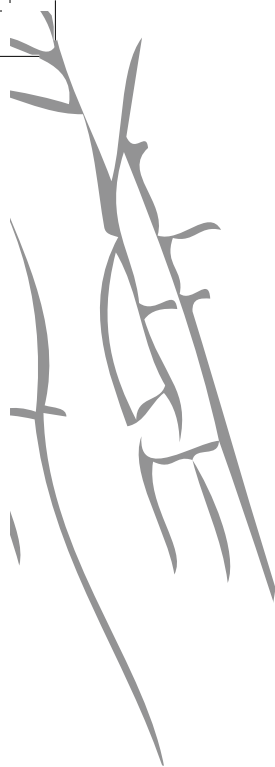
No caso, a área que constitui o Peju, em quase sua totalidade, é terra pública arrecadada como devoluta em ação judicial de discriminação de terras do 2º Perímetro de São Roque.

Finda a ação discriminatória (1959), iniciou-se um procedimento de legitimação de posses, baseado num rol de ocupantes preliminarmente reconhecidos como em condições de obter título de domínio do Estado que, entretanto, não foi concluído, em razão da intervenção do órgão florestal do Estado, que indicou a necessidade de proteção dos recursos naturais ali contidos. Em 1978 o Estado declarou toda a área do 2º Perímetro de São Roque como Reserva Estadual Florestal. Em 1992, a Reserva Estadual Florestal do 2º Perímetro de São Roque foi transformada no Parque Estadual do Jurupará.

O levantamento fundiário realizado pelo Itesp indicou situações diversas: áreas abandonadas ou nunca efetivamente ocupadas, áreas ocupadas por pessoas com evidência de tradicionalidade, áreas utilizadas como “sítios de lazer” (a grande maioria), áreas utilizadas como moradia efetiva, e, ainda, áreas com a presença de edificações e instalações administradas por pessoas jurídicas (de direito público e de direito privado).

Em primeiro lugar, independentemente da característica da ocupação – ressalvadas, porém, as atividades, usos e costumes comprovadamente tradicionais – cumpre esclarecer que é imperiosa a necessidade de se verificar e apurar, caso a caso, se a forma de ocupação exercida na área ocasionou ou vem ocasionando dano ambiental ao ecossistema protegido pela unidade de conservação. Verificados os fatos e a extensão dos danos, o ocupante deverá responder pelas ações praticadas, sem prejuízo das medidas propostas para a retomada da área.

Dada a complexidade das situações constatadas no levantamento fundiário, e sendo a Procuradoria Geral do Estado o órgão responsável pela defesa dos interesses patrimoniais e ambientais do Estado, a FF encaminhou consulta à referida instituição, no sentido de como proceder para



a retomada das áreas atualmente ocupadas por pessoas que, em síntese, apresentem evidências de tradicionalidade, possam ser descendentes dos ocupantes que figuraram no rol do inconcluso procedimento de legitimação de posses, adquirentes de áreas desses antigos ocupantes, ocupantes possuidores de títulos de domínio sobrepostos ao próprio do Estado, ocupantes possuidores de documentação, ainda que precária, referente à transação envolvendo áreas no interior da UC.

Com o parecer conclusivo da Procuradoria Geral do Estado, indicando as providências adequadas, a FF, contando ainda com os levantamentos administrativos, técnicos e científicos pertinentes, estará aparelhada para a propositura de medidas efetivas no encaminhamento dos procedimentos de regularização fundiária da UC.

O Programa de Regularização Fundiária foi organizado em um conjunto de diretrizes que, por sua vez, têm objetivos e indicadores que compõem as linhas de ação, que irão nortear as ações para a adequada regularização fundiária do Parque Estadual do Jurupará.

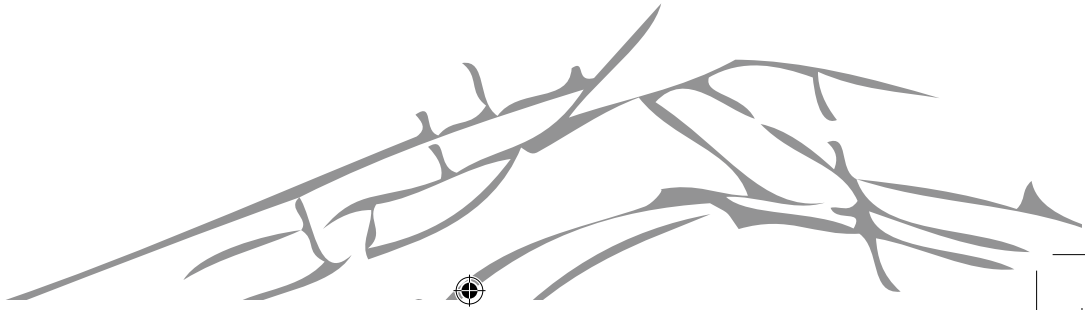
O Programa estabeleceu cinco diretrizes para serem seguidas pela gestão do Parque, tais como a consolidação territorial, realização do processo de desocupação, regularização da situação das edificações da Prefeitura Municipal de Ibiúna e Piedade e das edificações de Cunho Religioso, solucionar as questões do desmembramento clandestinos e cancelamento dos registros imobiliários sobrepostos e elaboração de instrumento jurídico-administrativo para estabelecer as condições de uso e manutenção das áreas ocupada pela CBA e pela Faixa Azul Indústria de Móveis, no interior do Peju.

Essas diretrizes com o conjunto de Linhas de Ação para cada uma delas, são apresentadas a seguir.

5.1 Diretriz 1 Consolidação Territorial

LA-1 Elaborar o memorial descritivo e mapa da UC

Para posterior demarcação das divisas secas da UC se faz necessário que seja efetuado o georreferenciamento de toda a poligonal do Parque, para identificação (com precisão) dos limites da UC e elaboração do respectivo memorial descritivo e mapa.



LA-2 Providenciar a reedição dos decretos de doação da gleba da CBA

No levantamento fundiário realizado, ficou constatado que a doação da gleba da CBA ao Estado de São Paulo ainda não foi concluída, tendo em vista as exigências do Cartório de Registro de Imóveis, no sentido de adequação da descrição da gleba conforme as disposições da Lei Federal nº 10.267/2001 (CCIR). Assim que a CBA elaborar o memorial descritivo da gleba (que contenha o memorial descritivo atualizado), será necessário reeditar os decretos que autorizam a Fazenda do Estado de São Paulo a receber a área em doação.

LA-3 Demarcação da UC em campo

Para a identificação dos limites da UC em campo, faz-se necessária a demarcação das divisas secas, conforme georreferenciamento e respectivo memorial descritivo constantes da LA-1 desta diretriz.

5.2 Diretriz 2 Processo de Desocupação***LA-1. Verificar e buscar documentação junto a eventuais interessados das 53 glebas cujos ocupantes não foram localizados***

O trabalho do Itesp constatou 53 áreas com benfeitorias onde não foi possível localizar o ocupante. Não tendo sido possível constatar com clareza se tais áreas constituem ocupações de fato ou se foram abandonadas pelos eventuais ocupantes, esta LA propõe, como medida preparatória para ações ulteriores, que a Fundação Florestal providencie a comunicação oficial, pelos meios legais disponíveis, solicitando que os eventuais interessados apresentem documentação pertinente à sua condição de ocupante de tais áreas.

LA-2 Encaminhar a desocupação das glebas cadastradas pelo Itesp

Preliminarmente, cumpre salientar que o Itesp constatou 127 áreas não ocupadas ou abandonadas, algumas com pretensos titulares localizados e outras não. Dessas áreas, 75 apresentam ruínas ou vestígios de demolição. Neste tocante, o levantamento realizado no âmbito do Programa Fundiário foi fundamental para subsidiar o Projeto Específico “Demolição de infraestruturas nas áreas abandonadas do Parque Estadual do Jurupará”, que tem por objetivo a imediata ocupação e administração dessas áreas pelo Órgão Gestor, que providenciará, de pronto, a demolição das ruínas e devida destinação do material resultante, com o planejamento da recuperação ou destinação dessas áreas (não ocupadas ou abandonadas) conforme demais Programas de Gestão do Parque.

A grande maioria das áreas ocupadas, representadas por 374 ocupações cadastradas pelo Itesp, estão caracterizadas conforme mostra a tabela abaixo.

Áreas	Perfil do ocupante	Uso da área
304	Adventício	Não utilizadas como residência
49	Adventício	Utilizadas como residência
21	Evidência de tradicionalidade	Utilizadas como residência
374	Total (correspondente a 374 Laudos de Identificação Fundiária - LIFs)	

Deste universo, esta LA propõe a execução da desocupação em três etapas, conforme segue:

Etapa 1

Na Etapa I será priorizada a desocupação das áreas ocupadas por adventícios, não utilizadas como residência (sítios de lazer), correspondentes a 304 glebas. Para as áreas enquadradas nesta etapa, haverá a subdivisão, em faixas cronológicas de temporalidade da ocupação, para escalonamento da execução das medidas administrativas e judiciais visando a desocupação, planejadas em três fases, conforme segue na Figura 7.

Desocupação

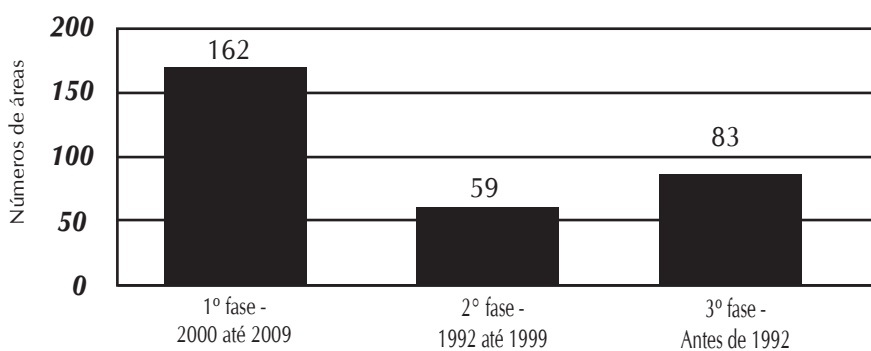


Figura 5 - Progressão da desocupação

Etapas 2

Nesta etapa, será priorizada a desocupação das áreas ocupadas por adventícios e utilizadas como residência e compreenderá a desocupação de 49 áreas. É extremamente importante desenvolver, neste etapa, projetos com as secretarias da Justiça, da Assistência Social e da Agricultura, bem como com as prefeituras e demais atores fundamentais para que a desocupação não acarrete em problemas sociais.

Etapas 3

A Etapa III compreenderá a desocupação de 21 glebas, onde será analisada a viabilidade de desocupação das áreas ocupadas por pessoas com evidência de tradicionalidade.

É importante que, no desenvolvimento das ações previstas nesta etapa III, sejam observadas as disposições do artigo 42, do Snuc, que prevê que no caso de populações tradicionais residentes estas deverão ser “indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público”.

Para tanto, serão considerados os levantamentos realizados pelo Itesp e as informações colhidas junto ao IF e à FF, referentes ao Peju – especialmente os trabalhos de pesquisa que vêm sendo desenvolvidos por técnicos do IF há mais de duas décadas, acerca dos moradores com evidência de tradicionalidade.

O desenvolvimento desta etapa III deverá estar em harmonia com os princípios indicados tanto pelo Programa de Pesquisa e Manejo do Patrimônio Natural e Cultural, quanto no Termo de Referência Preliminar, visando a futura contratação do estudo “Levantamento complementar da população tradicional do Parque Estadual do Jurupará: acervo histórico cultural e uso do solo”, assim como com os encaminhamentos institucionais que se farão com base nesses resultados e discussões estratégicas sobre os mesmos.

Todas as etapas de execução desta LA serão objeto de encaminhamento administrativo preliminar e, caso necessário, encaminhamento judicial, assim descritos e definidos:

- Encaminhamento administrativo – caberá à FF entrar em contato com os ocupantes, objetivando as tratativas para a desocupação amigável das glebas, através da fixação de prazo para que os ocupantes providenciem a desocupação da área;

- Encaminhamento judicial – esgotada a fase administrativa de desocupação amigável, o caso será encaminhado, devidamente instruído (inclusive com a notícia da inviabilidade de desocupação amigável) à Procuradoria Geral do Estado (Procuradoria Regional de Sorocaba - PR-4), que ajuizará a medida judicial cabível.

A ordem estabelecida pelas etapas I, II e III, previstas nesta LA, é indicada para fins de planejamento e gestão. O cumprimento de uma etapa, mesmo que parcial, não inviabiliza os procedimentos previstos nas etapas subsequentes, dada a complexidade dos procedimentos a serem empreendidos que, muitas vezes, são passíveis de decisão conjunta com os outros órgãos do sistema para a sua conclusão. Outras vezes, a desocupação imediata – independentemente da etapa na qual a respectiva área esteja situada – se faz absolutamente necessária, ensejando a retirada de pessoas que mantêm ou venham a manter atividades ou condutas absolutamente incompatíveis com a UC, tais como a prática de danos ambientais.

A desocupação imediata, independentemente da etapa na qual a respectiva área esteja situada, também pode se fazer absolutamente necessária em decorrência do zoneamento e respectivas normas estabelecidas no Plano de Manejo.

Prioridades para reintegração de posse sob o ponto de vista técnico

Visando orientar o processo de desocupação apresentado nesta LA e contribuir com a conservação dos recursos naturais e consolidação do Zoneamento do Peju, foram selecionadas, no âmbito deste Plano de Manejo, áreas ocupadas por adventícios não residentes, consideradas prioritárias para a reintegração de posse.



Zonas		Localização	LIF	Justificativa Técnica
ZI	ZI – 1: Ribeirão das Onças		222	Esta recomendação é de extrema urgência face à necessidade de implantar medidas que objetivem reduzir ao máximo as interferências humanas na ZI.
	ZP – 1: Descalvado		378	Esta recomendação é de extrema urgência face à necessidade minimizar as interferências sobre área sinalizada como de extrema importância para a conservação da biodiversidade e consolidar os objetivos da ZP.
ZP	ZP – 2: Floresta Ombrófila Densa Montana	Entre a Antiga Fazenda Tucano e a localidade denominada Poção.	111, 39, 41, 42, 45, 46, 47, 49, 50, 92, 93, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 132, 133, 152	As reintegrações aqui indicadas são necessárias à consolidação da ZP e implantação da ZUE relacionada ao atrativo Poção.
		Ao longo do Acesso Córrego Camiranga.	182, 251, 265, 267, 268, 269, 275, 276, 277, 278, 481, 482, 483	As reintegrações aqui indicadas objetivam a proteção da biodiversidade e a consolidação da ZP, disciplinando as condições de uso do Acesso Córrego Camiranga, como ZE.
ZUE	ZUE – 5: Centro de Apoio à Fiscalização Embarcada e Educação Ambiental	Entre a Estrada Parque Jurupará e a represa da UHE Cachoeira da Fumaça.	149	Viabilizar a implantação de estrutura Centro de Educação Ambiental e Fiscalização Embarcada na represa da UHE Cachoeira da Fumaça, considerando tratar-se de ponto estratégico localizado entre via terrestre e aquática

Zonas		Localização	LIF	Justificativa Técnica
ZUI	ZUI – 3: Centro de Visitantes, Sede Administrativa e Apoio à Fiscalização Embarcada	Às margens da represa da UHE Cachoeira do França.	51, 52	Esta recomendação é necessária e urgente, pois trata-se de ponto estratégico para a fiscalização embarcada via represa da UHE Cachoeira do França, além de apresentar condições adequadas à instalação de um Centro de Visitantes e Sede Administrativa da UC.
	ZR ZR - 1: Setor Norte	Ao longo do Acesso do Descalvado.	299, 347, 348, 349, 359, 368, 373, 377, 382, 475, 477, 479, 506, 531, 537, 543	Esta recomendação objetiva a efetiva implantação da ZUE planejada para o disciplinamento e regulamentação da visitação ao Pico do Descalvado..
		Ao longo da Trilha Córrego Itaguapeva	287, 289, 337, 412, 458	Esta recomendação objetiva minimizar os impactos sobre o Córrego Itaguapeva.
		Ao longo do Acesso da Colina e do Acesso Colina-Descalvado.	328, 334, 335, 341, 342, 345, 346, 362, 380, 416, 421, 423, 424, 427, 429, 431, 440, 442, 448, 459, 460, 461, 472, 473, 495, 517, 518, 523	Esta recomendação objetiva minimizar as interferências sobre a Zona Primitiva, em especial, sobre a ZP-1: Descalvado.
ZE	ZE - 9: BAO Jurupará	À margem da Estrada Parque Jurupará.	149	Esta recomendação objetiva atender a instalação de infra-estrutura para a residência do Gestor do Peju (BAO Jurupará).
	ZE - 10: Casa de Apoio à Gestão	Próxima a BAO Juquiá-Guaçu, conhecida como “Sítio Tri-Era”.	44	Esta recomendação objetiva destinar a área para implantação de Casa de Pesquisa e Apoio à Gestão.

Considerando que foram identificados ocupantes adventícios residentes entre os referidos LIFs, a proposta é no sentido de que se dê prioridade às reintegrações de posse daqueles não residentes, observando-se as etapas de desocupação das glebas cadastradas pelo Itesp, apresentadas nesta LA.

LA-3 Elaborar e assinar termos de compromisso com os ocupantes com evidências de tradicionalidade

Até que sejam providenciados os trâmites legais visando a indenização e realocação dos ocupantes com evidências de tradicionalidade, deverão ser firmados com estes termos de compromisso ambiental, estabelecendo normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, nos termos do artigo 42, § 2º do Snuc e artigo 39 do Decreto Federal nº 4.340/2002.

Para que o termo de compromisso ambiental, um instrumento de acordo formalizado entre o órgão gestor e o representante da unidade familiar, seja firmado, são necessários:

- O cadastro de ocupações, instrumento de identificação das ocupações e uso dos recursos naturais;
- O microzoneamento das áreas utilizadas, um instrumento de ordenamento do uso e ocupação do solo;
- Os critérios e procedimentos técnicos e administrativos.

Após a formalização do termo de compromisso ambiental, a população tradicional deve receber do órgão gestor do Peju orientações e informações técnicas adequadas, bem como proceder ao monitoramento científico participativo, como instrumento de identificação de impactos socio-culturais e ambientais, de valorização do conhecimento tradicional e de participação.

Ainda visando a manutenção das práticas tradicionais no Peju, as seguintes orientações devem ser seguidas pela gestão da UC:

- A conjugação entre os critérios técnicos, restrições legais e conhecimentos tradicionais para o uso dos recursos naturais, minimizando-se, assim os impactos negativos sobre o patrimônio natural e cultural;
- A manutenção da organização social e econômica tradicionais das comunidades;



- A conservação do patrimônio paisagístico cultural;
- A garantia da participação da população tradicional no Conselho Consultivo do Peju, bem como em ações previstas no Plano de Manejo.

LA-4 Elaborar e assinar instrumentos jurídico-administrativos com os ocupantes residentes sem evidências de tradicionalidade

Até que a PGE encaminhe orientação específica, ou que sejam providenciados os trâmites legais visando a desocupação das glebas de ocupantes sem evidências de tradicionalidade, para alguns casos de ocupantes que residam no local indicado no cadastro, poderão ser firmados com o órgão gestor da UC instrumentos jurídico-administrativos, em caráter excepcional e provisório, estabelecendo normas e ações específicas destinadas a atender às urgentes necessidades do ocupante, desde que tais medidas sejam previamente justificadas e não coloquem em risco os objetivos da unidade de conservação.

5.3 Diretriz 3 Edificações da Prefeitura de Ibiúna e Piedade e Edificações de Cunho Religioso

LA-1 Elaborar minuta de instrumento jurídico para formalizar o uso, a manutenção, eventuais demolições ou mesmo a transferência das edificações das Prefeituras ao Estado de São Paulo

Elaborar minuta de instrumento jurídico estabelecendo as condições de manutenção das edificações utilizadas para o ensino (escolas) e construídas pelas prefeituras no interior do Peju; critérios para eventuais demolições de edificações desativadas, ou mesmo da possibilidade de transferência de algumas edificações para o patrimônio do Estado de São Paulo.

- Providenciar, imediatamente, as tratativas junto à prefeitura para viabilizar a cessão do Cimeb-R Bairro Campestre, identificada pelo LIF n° 536, para o órgão gestor da UC, objetivando a implantação do CAV Descalvado, conforme previsto na Zona de Uso Extensivo e Programa de Uso Público.

LA-2 Encaminhar minuta de instrumento jurídico às Prefeituras de Ibiúna e Piedade para assinatura e implementação das medidas

Encaminhar às prefeituras minuta dos instrumentos jurídicos propostos para regularizar as condições das edificações que estão inseridas na área

do Peju, e fazer gestões junto ao Poder Público, local e estadual, para providenciar a assinatura e implementação das medidas adotadas.

LA-3 Elaborar instrumento administrativo visando regulamentar o uso e manutenção das edificações de cunho religioso

A capela católica situada no lugar denominado “Lúcios”, constatada pelo Itesp como pertencente à Mitra Diocesana de Osasco, será objeto de instrumento administrativo específico, que regularize o uso de tal edificação e defina os compromissos das partes interessadas. Existem ainda duas igrejas evangélicas Assembléias de Deus situadas nas localidades de “Paulos” e “Rio das Pedras”, de notória relevância para a população residente com evidência de tradicionalidade, motivo pelo qual o órgão gestor deverá elaborar, quanto ao uso e manutenção das referidas edificações, regulamento administrativo específico, observando o disposto no art. 42, §2º da Lei do Snuc.

5.4 Diretriz 4 Desmembramentos Clandestinos e Cancelamento dos Registros Imobiliários Sobrepostos

LA-1 Instruir processos administrativos referentes a desmembramentos clandestinos para encaminhar à PGE

Instruir processos administrativos com as informações coletadas para encaminhar à PGE a fim de que seja proposta ação judicial cabível, visando solucionar a questão dos desmembramentos clandestinos.

LA-2 Instruir processos administrativos referentes a registros imobiliários sobrepostos para encaminhar à PGE

Instruir processos administrativos para encaminhar à PGE a fim de que seja proposta ação judicial cabível solicitando o cancelamento dos registros sobrepostos ao próprio estadual, dos seguintes registros imobiliários.

5.5 Diretriz 5 Áreas Ocupadas pela CBA e Faixa Azul Indústria de Móveis Ltda

LA-1 Elaborar instrumento jurídico-administrativo para estabelecer as condições de uso e manutenção das áreas ocupadas pela CBA e pela Faixa Azul no interior do Peju

A proposta desta LA é a de indicar a adoção de instrumento jurídico-administrativo que estabeleça a adequação e a convivência harmônica, ou de ações conjuntas na gestão da unidade de conservação.

Do ponto de vista fundiário, as áreas ocupadas pela CBA e Faixa Azul Indústria de Móveis, no interior do Peju, devem ser regularizadas, a saber:

i) quanto à CBA: estabelecer condições para a manutenção da faixa de servidão da linha de transmissão, desde a UHE Cachoeira da Fumaça até a sua fábrica, localizada no município de Alumínio, com 42 km de extensão, sendo 15 km localizados no interior do Peju (LT Fumaça-França), e também do uso e manutenção do complexo da própria UHE Cachoeira da Fumaça, ambas dentro dos limites da unidade de conservação e definidas como ZUC; ii) quanto à Faixa Azul Indústria de Móveis: estabelecer condições para a manutenção das instalações da usina hidrelétrica da empresa, também interna ao Peju e parte da ZUC.

Outra questão que se apresenta refere-se à possibilidade de estabelecer servidão onerosa no trecho da LT Fumaça-França, localizado no interior do Peju, dado que constitui uma espécie de servidão particular no interior de terras públicas. Esta situação deve ser regularizada mediante termo de permissão de uso, formalizado pela PGE, já que a CBA utiliza (e maneja), efetivamente, uma faixa de terra de tamanho expressivo, onde a LT Fumaça-França está instalada.

5.6 Síntese das Linhas de Ação por Diretrizes

As linhas de ação foram estratificadas seguindo as cinco diretrizes propostas para o Programa de Regularização Fundiária.

Tabela 3. Síntese das linhas de ação do Programa de Regularização Fundiária.

Programa de Regularização Fundiária	
Diretriz 1 Consolidação territorial	• LA-1. Elaborar o memorial descritivo e mapa da UC • LA-2. Providenciar a reedição dos Decretos de doação da gleba da CBA ao Estado de São • LA-3. Demarcação da UC em campo

Programa de Regularização Fundiária	
Diretriz 2 Processo de Desocupação	• LA-1. Verificar e buscar documentação junto a eventuais interessados das 53 glebas onde os ocupantes não foram localizados • LA-2. Encaminhar a desocupação das glebas cadastradas pelo ITESP • LA-3. Elaborar e assinar Termos de Compromisso com os ocupantes com evidências de tradicionalidade • LA-4. Elaborar e assinar instrumentos jurídico-administrativos com os ocupantes residentes, sem evidências de tradicionalidade.
Diretriz 3 Edificações das Prefeituras Municipais de Ibiúna e Piedade e de cunho religioso	• LA-1. Elaborar minuta de instrumento jurídico para formalizar o uso, a manutenção, eventuais demolições; ou mesmo a transferência das edificações das Prefeituras ao Estado de São Paulo • LA-2. Encaminhar minuta de instrumento jurídico às Prefeituras para assinatura e implementação das medidas • LA-3. Elaborar instrumento administrativo visando regulamentar o uso e manutenção das edificações de cunho religioso
Diretriz 4 Desmembramentos clandestinos e cancelamento dos registros sobrepostos	• LA-1. Instruir processos administrativos referentes a desmembramentos clandestinos para encaminhar à PGE • LA-2. Instruir processos administrativos referentes a registros imobiliários sobrepostos para encaminhar à PGE
Diretriz 5 Áreas ocupadas pela CBA e Faixa Azul Indústria de Móveis	• LA-1. Elaborar instrumento jurídico-administrativo para estabelecer as condições de uso e manutenção das áreas ocupada pela CBA e pela Faixa Azul Indústria de Móveis, no interior do Peju

6 Conclusão

O Programa de Regularização Fundiária do Peju tem por objetivo planificar e executar as providências necessárias à efetiva consolidação da posse e domínio do Estado sobre as terras que integram a unidade de conservação, atendendo não somente ao que dispõem as normas ambientais e administrativas, mas, em especial, ao desenvolvimento dos demais Programas de Gestão, dando eficácia às políticas públicas estabelecidas para a proteção da biodiversidade.

Do ponto de vista fundiário, o Peju apresenta uma situação diferenciada das demais UC do Estado. Enquanto a maioria das UC em processo de regularização fundiária passa por diferentes, e prolongadas, fases judiciais, que compreendem inúmeras ações expropriatórias e discriminatórias¹⁹ o Peju é formado exclusivamente por terras públicas.

A efetividade da gestão e a implantação do Plano de Manejo estão diretamente vinculadas ao processo de regularização fundiária da UC. Em poucas palavras, a regularização fundiária do Peju significa a efetiva tomada – ou retomada, quando for o caso – da posse daquilo que já é patrimônio público, inalienável, imprescritível e indisponível.

O levantamento fundiário elaborado no âmbito do Plano de Manejo confirmou em números e características aquilo que já era observado muito antes do trabalho de campo realizado pelo Itesp: inúmeras parcelas das terras públicas que compõem a UC estão sob ocupação de particulares, nas mais diferentes condições.

Essa realidade, constatada no referido levantamento fundiário e análise da situação fundiária, apresenta os principais aspectos da questão e norteia as linhas de ação e estratégias para a regularização fundiária do Peju.

O estabelecimento de um Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Plano de Manejo do Parque Estadual do Jurupará permite um planejamento das ações vinculadas à consolidação territorial da UC em conjunto com os demais programas de gestão, incorporando institucionalmente a proposta e facilitando a busca de recursos junto à Câmara de Compensação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

---

¹⁹ Situações sub judice que, enquanto perdurarem, mantêm um quadro de indefinição dominial, impossibilitando a incorporação dessas áreas ao patrimônio público estadual.

7 Referências Bibliográficas

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

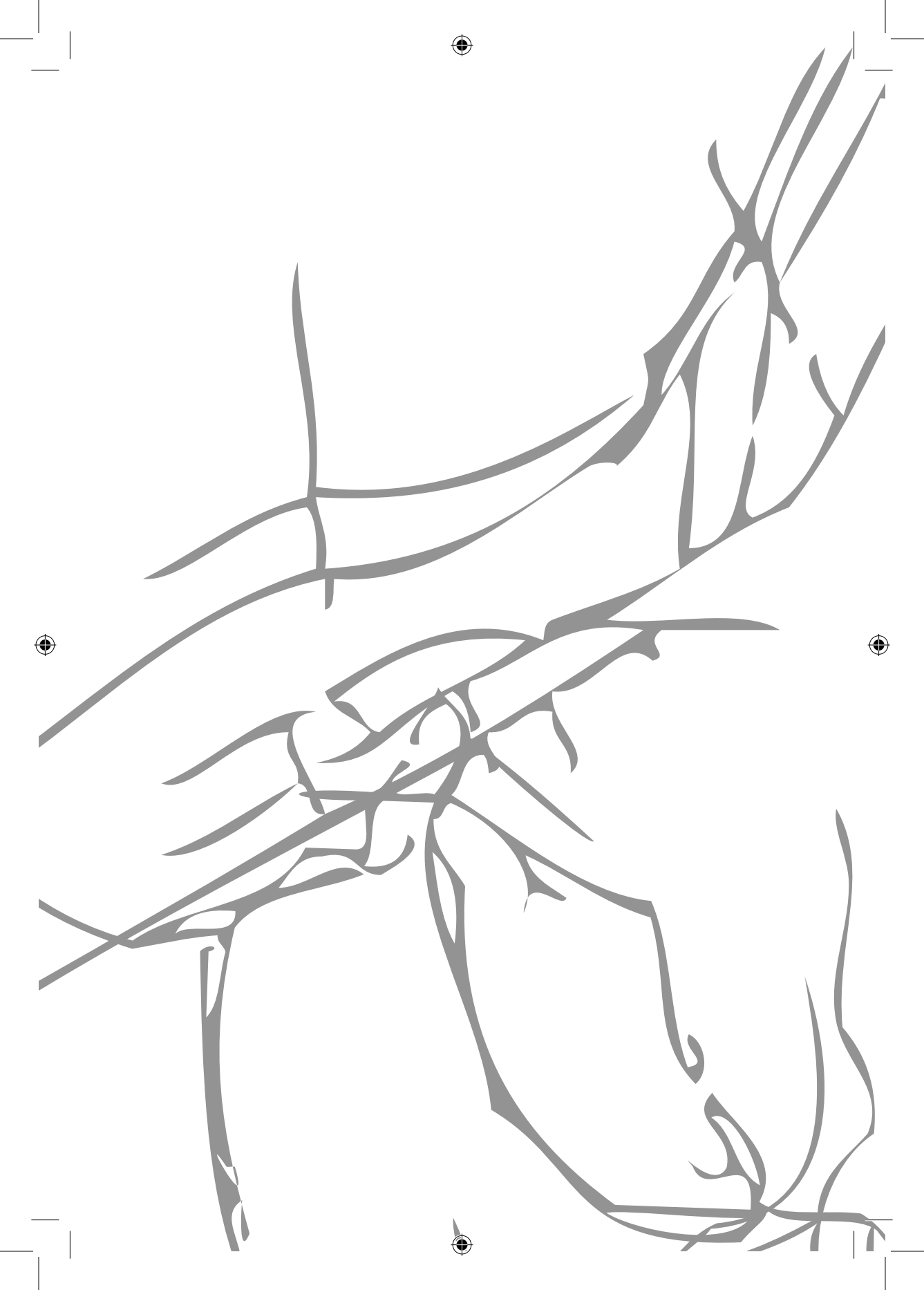
ALENCAR, Francisco Moacyr Ayres de; NOGUEIRA, José Carlos Bolliger; EMMERICH, Walter. Terras do 2º Perímetro de São Roque e suas Características Fisiográficas. **Boletim Técnico Instituto Florestal**, n.20: 1-10, São Paulo, 1976.

SANTIAGO, Cristina de Marco. **Relatório sobre a Reserva Estadual do 2º Perímetro de São Roque**. São Paulo: Instituto Florestal, 1992. Material não-publicado.

HERCULIANI, Sueli; RESENDE, Maria Aparecida Cândido Salles; OLIVEIRA, Rosângela Célia Ribeiro de. **Relatório técnico Parque Estadual do Jurupará**. São Paulo: Instituto Florestal, 2004. Material não publicado.









**Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação do Estado de Minas Gerais**

**Desafetação de unidade de conservação
através de lei autorizativa - Caso concreto
do Parque Estadual de Grão Mogol**

Charles Alexandre Mendes de Castro, advogado, gerente de
Regularização Fundiária do Instituto Estadual de Florestas, MG.







1 Introdução

O presente trabalho trata da regularização fundiária de unidade de conservação sob o prisma da necessidade de adequação de limites e consequente georreferenciamento do perímetro da mesma, baseado em critérios de desafetação e inclusão de novas áreas a partir do caso prático da experiência obtida no Parque Estadual de Grão Mogol/MG.

No contexto da situação fundiária encontrada na unidade de conservação, após longa discussão subsidiada por trabalhos técnicos, observou-se que a solução encontrada para resolver a reivindicação da população local, propiciando um ambiente salutar para a condução da unidade, era a readequação de seus limites, e, para tanto, era necessária autorização legislativa.

É neste contexto de conflito social ambiental que se desenrola a história referente à primeira lei de desafetação de unidade de conservação em Minas Gerais, possuindo como base legislativa o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), mais precisamente a Lei nº 9.985/00¹.

2 Criação do Parque Estadual

O Parque Estadual de Grão Mogol² foi criado pelo Decreto nº 39.906, em 22 de setembro de 1998, com uma área de 33.324,72 hectares, localizado em sua totalidade no município de Grão Mogol, com cerca de 80% (oitenta por cento) de sua área inserida na Serra Geral, regionalmente conhecida por Serra da Bocaina.

Inserido no bioma cerrado, o parque protege importante segmento da Cordilheira do Espinhaço, com amostras espetaculares das tipologias

---

¹ Decreto Estadual nº 39.906 de 22 de setembro de 1998. Origem: Executivo. Ementa: Cria o Parque Estadual de Grão Mogol e dá outras providências. Fonte: site www.almg.gov.br.

² Parque Estadual de Grão Mogol, Decreto de criação nº 39.906/1998, Decreto de redefinição de limites nº 45.249/2009, mais informações site: www.ief.mg.gov.br, link: experiência obtida no Parque Estadual de Grão Mogol/MG.

vegetais cerrado *lato sensu*, mata estacional semidecidual (localizadas ao longo dos fundos de vales mais úmidos) e campos altimontanos.

Abrangendo parte da sub-bacia do rio Ventania, afluente direto do rio Itacambiruçu, a unidade de conservação cumpre importante função de proteção de mananciais hídricos que abastecem o rio Jequitinhonha. A extensa rede de nascentes e pequenos cursos d'água serve ao uso de uma grande quantidade de propriedades rurais, às comunidades localizadas em seu entorno e à sede do município de Grão Mogol.

Além da relevância da área para a proteção de mananciais, o parque funciona também como importante refúgio de vida silvestre; seus campos rupestres são marcados pela presença de grande variedade de espécies de sempre-vivas, canelas de ema, bromélias, orquídeas e outros grupos da flora característica das superfícies elevadas da Cordilheira do Espinhaço. Entremeando esta vegetação, ocorrem as manifestações de cerrado, veredas e matas ciliares. A diversidade de ambientes e a relativa preservação de suas condições naturais, aliadas à abundância de abrigos rochosos, vêm permitindo a manutenção de espécies da fauna já consideradas ameaçadas. Destacam-se entre elas o lobo-guará, a onça-parda, a jaguatirica, o tamanduá-bandeira, o tamanduá-colete, o tatu-canastra, o macaco-sauá, a lontra etc.

Há que chamar atenção para o potencial turístico da unidade de conservação, principalmente em função das paisagens de enorme beleza cênica, com grande quantidade de cachoeiras, piscinas naturais e extensas praias de areia brancas.

Situado na bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha, os rios que cortam a área do parque são perenes, a despeito de se situarem em região extremamente seca. Com vegetação de pequeno porte, típica de campos de altitude, o parque apresenta nas chapadas variações de cerrado baixo, ora representados por árvores como pequiizeiro, lixeira e pau terra, entre outras, e a caatinga arbustiva, com a presença de espécies como bromélias e cactáceas. Campos de sempre-vivas e os vales dos rios do Bosque e Ventania são pontos marcantes na região.

A idéia de criar o Parque está baseada na imensidão de sua biodiversidade, principalmente em relação aos seus recursos hídricos, que notadamente foram a principal causa de sua existência, como podemos notar no artigo 1º de seu Decreto de criação³:

---

³ Decreto Estadual nº 39.906 de 22 de setembro de 1998. Origem: Executivo. Ementa: Cria o Parque Estadual de Grão Mogol e dá outras providências. Fonte: site www.almg.gov.br

Art. 1º - Fica criado, na região norte do Estado - Vale do Jequitinhonha, no município de Grão Mogol, o Parque Estadual de Grão Mogol, que ficará subordinado ao Instituto Estadual de Florestas - IEF.

Parágrafo único - O Parque terá por finalidade proteger a fauna e a flora regionais, as nascentes dos rios e córregos da região, além de criar condições ao desenvolvimento de pesquisas e estudos científicos, bem como propiciar alternativas de uso racional dos recursos naturais, como o turismo ecológico.

2.1. O processo de criação do Parque Estadual de Grão Mogol

As unidades de conservação anteriores ao SNUC geralmente eram criadas por meio de procedimentos com pouca ou nenhuma participação social, levando-se em conta a macrorregião a ser protegida sem a elaboração de um estudo fundiário completo a fim de minimizar os impactos decorrentes de sua criação.

É válido lembrar que a origem da criação específica de áreas protegidas *lato sensu* remonta à Europa antiga e nasceu basicamente da necessidade de resguardar habitats de espécies de fauna utilizadas para a caça de monarcas e aristocratas. Só mais tarde, no século XIX, é que a iniciativa de criação de áreas protegidas teve como objetivo básico a conservação e não apenas a manutenção de alguns recursos para a sustentabilidade de sua utilização.

Neste sentido de conservação sob a égide do novo prisma constitucional do dever público de tutela do meio ambiente, elevando este ao status de bem difuso de uso comum à coletividade, é que surge o Parque Estadual de Grão Mogol.

De início, tanto os estados membros quanto a União não detinham os meios eficazes para a exata definição dos espaços necessários à proteção de um determinado ecossistema, quer seja em relação aos dados geográficos, quer seja em relação aos dados biológicos, causando certa indefinição nos limites abarcados pelo ato de criação das unidades até então criadas.

Outro aspecto que devemos ressaltar é que as unidades de conservação até então criadas, eram impostas à população de uma determinada região sem que houvesse preliminarmente uma discussão em relação aos seus limites e confrontações, e quando havia se limitava à comunicação ao chefe do executivo municipal local.

A participação popular na criação das antigas unidades era fato raro, consequência do jus imperium autoritário, o que refletia certa desconformidade com o status democrático dado ao Estado, fruto da nova constituição, havendo assim clara simbiose jurídica entre o dever de cautela e o autoritarismo.

A realidade da criação de unidades de conservação sem a participação popular começa a mudar com a publicação da Lei nº 9.985/00 chamada de SNUC, tornando obrigatórias as audiências públicas para a criação de novas unidades de conservação, excetuando-se apenas as reservas biológicas e as estações ecológicas.

No caso em tela, temos que a criação da unidade de conservação objeto do estudo, se deu em 1998, sendo assim anterior à obrigação legal de realização de audiências públicas e demais implicações quanto à questão fundiária, principalmente no tocante ao georreferenciamento de seus limites.

Para a definição primária da unidade foram utilizados como base os mapas criados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sem a acurácia devida, levando-se em conta as curvas de níveis através de cotas de altitude, o que acarretou um enorme desconforto entre a população local e o Instituto Estadual de Florestas (IEF).

O grande problema com a criação da unidade sem a devida consulta e sem um laudo fundiário é que muitas famílias foram abarcadas pelos mais de 33.000,00 ha (trinta e três mil hectares) do parque, principalmente as suas áreas de cultivo ou criação de gado.

No caso específico da região abarcada pela unidade, muitos ocupantes eram remanescentes de um antigo projeto de silvicultura abandonado por uma grande empresa reflorestadora, deixando órfãos do eucalipto e levando a uma ocupação desenfreada das terras abandonadas, ocupação esta que não foi levada em conta na época da criação da unidade.

Outro fator de ponderação para a ocupação da área foi a inércia do Estado para a realização da regularização fundiária da unidade, o que acabou acarretando na consolidação das ocupações.

Com o início do programa de regularização fundiária após a reestruturação do IEF é que os problemas vieram à tona, recaindo sobre a gerência da unidade inúmeras ocorrências a serem verificadas, relacionadas principalmente ao descontentamento dos moradores locais, vindo estes a criar uma associação denominada Areta (Associação de Agro Turismo Rural e Ecológico da Região do Taquaral e Adjacências), que articulou junto ao poder público estadual a publicação de uma lei específica para a desafetação de suas moradias em relação à unidade.

3 A criação de unidade de conservação sob a égide da Lei nº 9985/00

O território brasileiro, dado a diversidade de biomas, espécies e relevo, é meio fértil para a criação de unidades de conservação que promovam a conservação de riquezas ecossistêmicas únicas no mundo, resguardando não só a geração atual, como as gerações futuras.

Para que este louvável trabalho de criação de unidades de conservação possa reverberar de forma positiva junto à coletividade, é necessário o cumprimento de alguns requisitos para que a sua formalização não contenha vícios.

Para o surgimento de qualquer unidade de conservação deve-se, primeiro, buscar uma área específica para proteção, devendo esta busca ser orientada por estudos dos meios antrópico, biótico e abiótico, resguardados pela definição de limites adequados através de técnica de medição georreferenciada, propiciando uma exata correlação entre a área pretendida com a área definida junto ao ato normativo de criação.

O procedimento de criação de unidades de conservação deve pautar-se em critérios confiáveis e atuais de forma a preservar as áreas consideradas como prioritárias para a preservação da diversidade biológica e considerável suscetibilidade às ações antrópicas, mantendo ainda recursos naturais significativos, englobando características bióticas e abióticas, sem esquecer de verificar a situação antrópica consolidada na região objeto da análise.

Para a manutenção da lógica estabelecida, é necessária a realização de trabalhos técnicos de vistorias em campo para viabilizar os demais estudos, com a consequente elaboração de relatórios circunstanciais, constituindo o esboço inicial das unidades de conservação a serem criadas.

De posse da área objeto de estudo, temos o início do processo de marcação dos limites definitivos com base georreferenciada, correlato ao diagnóstico, nos quais se associa tanto aspectos dos meios bióticos, quanto abióticos e antrópicos, de modo a se inferir sobre: tipologia da vegetação, tipologia e estrutura de solos, clima, topografia, geologia, hidrografia, distribuição de espécies, fotografias aéreas e imagens de satélites, riqueza de espécies e espécies ameaçadas de extinção para cada um dos grupos biológicos analisados (mamíferos, aves, répteis, anfíbios, peixes, invertebrados, bem como para os grupos da flora); mapeamento de remanescentes (fragmentos) de vegetação, bem como unidades de conservação vizinhas para a formação de corredores e mosaicos, além das condicionantes socioeconômicas.

É importante dizer que para a criação de uma unidade de conservação são necessários vários ramos da ciência, desde as exatas, como a engenharia, passando pelas biológicas, como a biologia, interagindo até mesmo com as ciências humanas, com destaque para a geografia, a sociologia e o direito. A equipe multidisciplinar uma vez formada deve levantar informações ou diagnósticos de caracterização dos seguintes subgrupos:

- Caracterização biológica: cobertura vegetal, mastofauna, avifauna, herpetofauna, invertebrados, ictiofauna e, quando cabível, bioespeleologia e paleontologia; levantando prioritariamente o status de conservação e grau de endemismo das espécies, distinguindo-se as ameaçadas, em perigo de extinção e, migratórias que justifiquem a criação da unidade de conservação; especificando a metodologia de trabalho;
- Caracterização física: geologia, geomorfologia, pedologia, recursos hídricos, clima e, quando cabível, espeleologia, apresentando cartas temáticas para cada um dos atributos descritos anteriormente; devendo ser destacados os atributos físicos e cênicos que justifiquem a criação de uma unidade de conservação e a metodologia de trabalho especificada, podendo ser apresentados dados secundários da região de inserção da Unidade de Conservação (UC);
- Caracterização socioeconômica da área propensa a se tornar unidade de conservação e seu entorno: uso e ocupação do solo, demografia, principais atividades econômicas, principais vetores de pressão, histórico das ocorrências de incêndios e dados de detecção de focos de calor via satélite, quando disponíveis, comunidades tradicionais e usos tradicionais de recursos naturais, potencial turístico da região. Deverão ser destacados os possíveis impactos sobre as comunidades locais com a implantação de uma unidade de conservação, indicativos da aceitabilidade da nova unidade pela população, bem como a viabilidade de implantação.
- Relevância da área para a conservação da biodiversidade e justificativa para a sua inclusão na categoria de manejo: caracterizar, com exposição de motivos baseados nos estudos realizados anteriormente e linguagem adequada para sua perfeita compreensão, acessível a todas as pessoas direta e indiretamente envolvidas no processo de criação e implantação, os principais atributos que justifiquem uma nova unidade de conservação; a escolha da categoria de manejo e definição dos limites que deverão ser coerentes, visando o



menor impacto sobre as comunidades locais e almejando a maior eficiência para a conservação da biodiversidade e sustentabilidade local;

- Georreferenciamento: na definição da área proposta, os limites deverão ser estabelecidos com a utilização de GPS (sistema de posicionamento global por satélite) de precisão topográfica, se possível de acordo com a norma do Incra, para georreferenciamento de imóveis rurais, o que subsidiará o processo de regularização fundiária.

Após o trâmite, todas as informações deverão constar em um único documento que se tornará laudo de criação da pretendida unidade de conservação e ficará disponível para consulta pública em locais estratégicos, tais como: prefeituras envolvidas e sede do órgão solicitante (lembrando que as unidades de conservação podem ser criadas tanto por ato do executivo, quanto do legislativo).

Uma vez concluídos os estudos de criação e já diagnosticado o direcionamento da forma de manejo da unidade, deverá ocorrer a audiência pública formal (conforme disposto no artigo 22, parágrafos 2º e 3º da Lei Federal 9.985 de 2000).

A audiência pública tem o objetivo de fornecer aos atores envolvidos todas as informações disponíveis de forma presencial, completando a fase anterior de consulta pública à documentação resultante dos estudos. Desta forma, o processo torna-se participativo e informações, como a localização, a dimensão, os limites e a relevância da área para a conservação, podem ser discutidas e esclarecidas com as comunidades envolvidas. O esclarecimento prévio evita que informações distorcidas influenciem a comunidade local a ficar contra a criação da UC.

Após todo o trâmite, a documentação deverá ser anexada junto ao órgão solicitante; caso a iniciativa de criação seja do legislativo, esta será analisada pelas comissões pertinentes para que seja exarado o ato normativo específico de criação (lei), o mesmo acontecendo em caso de iniciativa do executivo, culminando com a expedição de um decreto de criação da nova unidade.

4 Alterações dos limites de unidades de conservação

Uma vez criada, a unidade de conservação ganha status de proteção especial, de forma que toda e qualquer alteração de seus limites só é possível após alguns trâmites legais os quais serão explicados de acordo com o grau de mudança.

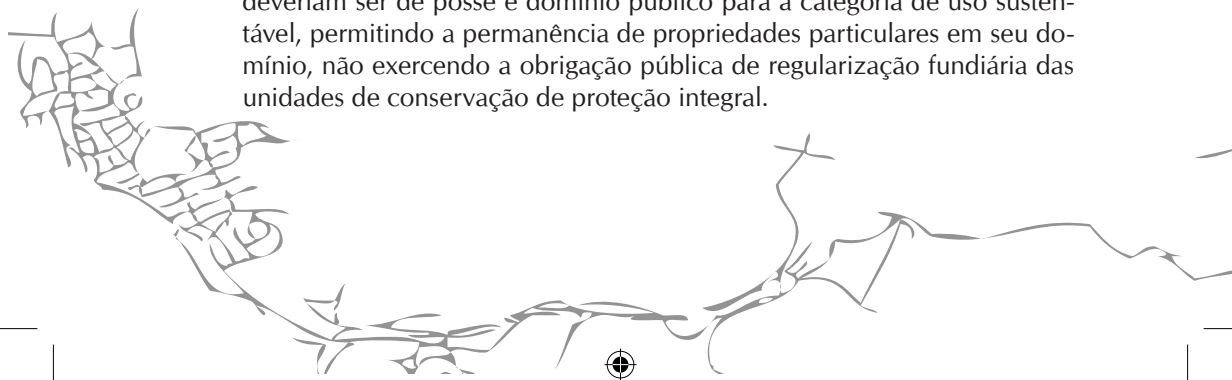
No caso das unidades de conservação em que os estudos revelam a necessidade de ampliação dos limites originais sem a modificação dos limites propostos, estas podem ocorrer após os estudos de viabilidade culminando em uma nova audiência pública, restando o instrumento final, uma norma de mesmo nível hierárquico, conforme parágrafo 6º do art. 22 da Lei 9985/00.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

Temos outro exemplo que necessariamente não altera os limites, mas sim a categoria da unidade de conservação. Neste caso, temos duas situações distintas: a primeira situação ocorre quando a alteração é feita para que a unidade fique com um grau de restrição de uso maior que a forma original, alteração esta que poderá ser feita com uma norma de mesmo nível hierárquico, conforme parágrafo 5º do art. 22 da Lei 9985/00. Como exemplo, um monumento natural que devido a apelos da sociedade deveria se transformar em parque justificando a posse e o domínio público de toda a sua extensão.

5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

A segunda situação, embora haja lacuna na legislação sobre o caso contrário do modelo acima disposto, ou seja, quando uma unidade de conservação é re-categorizada por uma de grau de restrição menos restritiva que a anterior, entendemos que para esta conjectura deve haver uma lei específica, visto que de fato haverá a desafetação de uma unidade com a sua substituição por outra com menor grau de restrição. Caso contrário, poderia haver uma debandada autorizativa recategorizando unidades que deveriam ser de posse e domínio público para a categoria de uso sustentável, permitindo a permanência de propriedades particulares em seu domínio, não exercendo a obrigação pública de regularização fundiária das unidades de conservação de proteção integral.



5 Desafetação ou redução de limites

Conforme o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, a palavra desafetar significa:

Desafetar: 1- Perder a afetação, tornar-se desprezioso, natural. 2 – Deixar de atribuir uso ou propósito específicos. 3 – libertar alguém de determinada função, = desvincular.

Neste sentido podemos desafetar total ou parcialmente uma unidade de conservação, medida pouco louvável sob o critério de sustentabilidade ambiental, tratando-se de medida de exceção, ocorrendo apenas em casos bem específicos em que a coletividade justificadamente é contra determinada unidade ou área nela inserida.

No caso da desafetação, o rigor para sua utilização decorre de lei específica, conforme preconiza o parágrafo 7º do artigo 22 da Lei nº 9985/00. Acrescentamos ainda que esta medida só pode ocorrer após consideração dos estudos técnicos os quais justificarão esta condição de não mais se proteger determinada área.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

No caso de Grão Mogol temos um precedente no território nacional, pois ao contrário do que normalmente seria feito, com a elaboração de uma lei constando a desafetação de determinada unidade de conservação ou de uma área específica dentro de seus limites, após a realização de audiência pública e de todos os estudos que levaram a este fim, o que ocorreu especificamente nesta unidade é que sua lei, atendendo aos anseios da população local, trouxe ao executivo uma autorização de desafetação de parte da unidade, colocando uma limitação máxima, outorgando ao órgão ambiental competente a autorização para que os estudos específicos pudessem conter as áreas que deveriam ser desafetadas para que a unidade pudesse ser condizente com seu propósito de criação.

Aprofundando um pouco mais sobre o tema, temos a inteligência da medida ora adotada, pois o legislativo não usurpou da competência do executivo, principalmente no tocante ao órgão ambiental que originalmente deveria propor o projeto de lei já com todos os estudos realizados.

Notamos que com tal medida de se autorizar a desafetação somente após os estudos elaborados pelo executivo tem-se no exemplo disposto uma segurança em relação às pressões meramente políticas que, devido à grande comoção social local contra a unidade, poderia se desafetar mais do que o justificável para a convivência pacífica entre a unidade e a sociedade.

A experiência nos dita que quanto mais demorado é o processo de regularização fundiária de uma determinada unidade de conservação, maior é sua pressão antrópica, sendo este o maior perigo em relação à gestão das riquezas naturais abarcadas pela mesma.

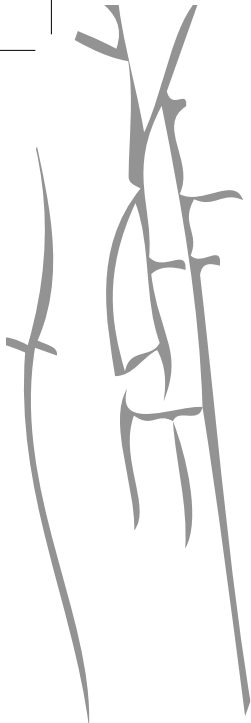
Outro fator que prepondera muito em relação à desafetação é que ela pode se transformar em arma política, sendo utilizada nos mesmos moldes da indústria da seca. Desta forma, um ou outro deputado mal intencionado poderia utilizar a bandeira de alguns afetados por unidade de conservação como sua própria bandeira política, afirmando que a unidade está expulsando o homem do campo, impedindo o progresso de determinada região, uma vez que a sua área e sua zona de amortecimento sempre serão zonas rurais, além de suplantar interesses meramente econômicos utilizando a desculpa da afetação de poucas famílias para a exploração de riquezas minerais por um único grupo econômico, como podemos notar em alguns projetos de lei espalhados pelo Brasil.

Neste comparativo, temos que a desafetação deve sempre vir norteadas por estudos técnicos específicos, seja antes da promulgação de uma lei específica com a área certa, georreferenciada, demarcada fisicamente com o seu objetivo claro e sempre escutando o órgão ambiental competente, ou ser autorizativa, outorgando todo o poder de escolha e definição ao órgão ambiental competente após todos os trâmites que possam assegurar a lúdima escolha pautada basicamente no interesse público, e nunca no interesse particular.

6 Parque Estadual de Grão Mogol, após a lei autorizativa

Decorrente da pressão de várias famílias abarcadas pelos limites originais da unidade de conservação, no dia 7 de novembro de 2005 foi aprovada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais a Lei nº 15.814, que autorizou a desafetação de cerca de 6.000 ha (seis mil hectares) do Parque Estadual de Grão Mogol e a inclusão de outra área como medida compensatória para a construção de uma estrada de acesso dentro da unidade, tendo em vista que uma comunidade ficaria isolada após a construção de uma barragem para a hidrelétrica de Irapé, em construção à época.

Uma vez aprovada a presente lei que não trazia em seu bojo efeitos práticos, considerando que a mesma fora autorizativa e não conclusiva, pois não trazia a área exata que seria objeto da desafetação, houve a sub-rogação de toda a responsabilidade para o executivo, que, no presente caso, ficou a cargo do Instituto Estadual de Florestas, através, principalmente, da Gerência de Regularização Fundiária, tendo como objeto qualificar e



destacar qual seria a área dentro da unidade de conservação de 6000 ha (seis mil hectares) que seria desafetada.

Como pressuposto técnico à consecução de seu objetivo, a lei enseja implicitamente a realização de estudos para a definição e certificação das populações residentes, além da apuração das terras devolutas inseridas no interior da unidade de conservação, através de ação discriminatória. Esses pressupostos subsidiariam, de forma direta, a redefinição dos limites do parque, incluindo a desafetação das áreas.

É necessário destacar que a falta de demarcação física das unidades de conservação em geral, e no caso presente, do Parque Estadual de Grão Mogol, cria uma situação de fragilidade da posse ou propriedade da terra pelo Poder Público, pois, apesar de haver afetação legal sobre a área, não se realiza a efetivação da posse em toda a sua extensão, comprometendo a ação de preservação uma vez que seus limites não são conhecidos e georreferenciados.

6.1. Estudos técnicos para a desafetação

Concomitante ao projeto de lei autorizativa, o IEF contratou estudos preliminares para o levantamento da real situação da unidade, estudos estes elaborados por uma empresa de consultoria denominada Ecolab, em 2005, intitulado “Avaliação de Impactos de Implantação do Parque de Grão Mogol sobre famílias de pequenos agricultores e extrativistas”, os quais não se mostraram suficientes, em razão do não reconhecimento das populações e respectivas áreas ocupadas com o devido georreferenciamento exigido por lei.

Paralelo aos estudos contratados pelo IEF, os moradores locais, juntamente com alguns vereadores, realizaram outros estudos com o apoio da Comissão Pastoral da Terra. Porém, assim como os estudos contratados pelo órgão ambiental, eles não foram conclusivos quanto às áreas e as famílias a serem desafetadas, trazendo ainda divergência em relação aos estudos preliminares contratados pelo IEF.

6.2. Audiência Pública da Assembléia Legislativa de Minas Gerais

Descontente com o deslinde do processo de desafetação, a população local, já organizada através de uma associação de moradores da unidade de conservação e seu entorno, articula e traz para a cidade de Grão Mogol a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Então, em junho de 2006, a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais realizou duas audiências públicas para debater a ocupação do Parque Estadual e os conflitos agrários da região. Os eventos, realizados em Grão Mogol e Montes Claros, atenderam a requerimento do então presidente da comissão.

Desde a criação do parque os ocupantes da região ficaram impedidos, pelas normas do regulamento de parques estaduais, a plantar ou explorar seus recursos naturais. Assim, um deputado realizou o requerimento, considerando que as mais de 100 famílias que viviam nas áreas da referida unidade e que utilizavam a terra para sua subsistência se viam prejudicadas com sua criação e que o objetivo da comissão com a audiência pública consistiria em agilizar o processo de demarcação das terras, para que o problema pudesse ser sanado com maior agilidade.

À época, foram especialmente convidados para as audiências públicas o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Grão Mogol, o diretor geral do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (Iter), o diretor geral do Instituto Estadual de Florestas (IEF), a vice-presidente da Associação dos Atingidos do Parque Estadual de Grão Mogol, vereadores da Câmara Municipal de Grão Mogol, o Procurador de Justiça e coordenador do centro de apoio operacional das promotorias de direitos humanos, apoio comunitário e conflitos agrários e o representante da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Na sede do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Grão Mogol, os deputados debateram o destino de 142 (cento e quarenta e duas) famílias que viviam e trabalhavam na área do Parque Estadual de Grão Mogol. Em Montes Claros, dois assuntos dominaram a audiência: a falta de demarcação das terras onde vivem remanescentes quilombolas e a expulsão de grupos de sem-terra que ocuparam fazendas na região.

Em Grão Mogol, o auditório do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, com capacidade para 110 (cento e dez) pessoas, foi pequeno para os quase 200 (duzentos) trabalhadores rurais que se apinhavam em busca de solução para o problema que os afligia (sua permanência ou expulsão da área de cerca de 33,5 mil hectares do parque). Dezenas deles foram ao microfone relatar sua relação de amor e respeito à terra em que nasceram, herdada de seus antepassados, e que suas famílias ocupam sem destruir há mais de um século.

O presidente da Comissão, em discurso à massa ali presente, relatou como o parque foi criado sem levar em consideração a situação dos posseiros, meeiros e demais trabalhadores que dali tiravam seu sustento. Desde então, as famílias ficaram impedidas de plantar, reformar ou ampliar suas moradias. Segundo o deputado, em todo esse tempo o Governo não fez sequer um cadastramento das famílias, tarefa que ficou a cargo da Comissão

Pastoral da Terra. Também ficou em suspenso a revisão da área do parque, através do chamado “decreto de desafetação”, que retiraria as fazendas Cardoso e Andorinha, onde mora grande número de famílias.

O presidente do Iter-MG relatou sua experiência como advogado dos trabalhadores rurais na década de 80, quando empresas expulsavam posseiros à força. Reconhecendo que a legislação continua sendo adversa a quem não pode provar a propriedade da terra, afirmou: “O Estado não pode indenizar ocupante de terra devoluta, porque estaria pagando por terra que é sua”. Realçou na ocasião que o importante é o reassentamento das famílias que precisam mesmo ser removidas, ao final do processo de revisão da área do parque. Preocupado com o impasse e a espera, o presidente do Iter disse que a tarefa de levantamento da cadeia dominial de um terreno é mesmo demorada.

O IEF, através de representante do Núcleo de Compensação Ambiental, informou que a instituição se preocupava com o destino das populações tradicionais afetadas pelos projetos dos parques estaduais e informou que estava sendo celebrado um convênio com a Unimontes para identificar as pessoas que realmente têm direito sobre a terra e, a partir daí, propor sua indenização ou reassentamento com titulação, especialmente considerando-se a existência de invasores recentes.

O Procurador de Justiça e coordenador das promotorias de Direitos Humanos, Apoio Comunitário e Conflitos Agrários criticou “a criação aleatória de parques que criam impacto social e inviabilizam até projetos de reforma agrária”. Para ele, a solução em Grão Mogol deveria ser resolvida antes de se tornar um conflito.

Os depoimentos da platéia sucederam-se com algumas manifestações tocantes, demonstrando a perplexidade das pessoas por estarem em vias de perder a terra onde nasceram. Entre estas manifestações ouviu-se:

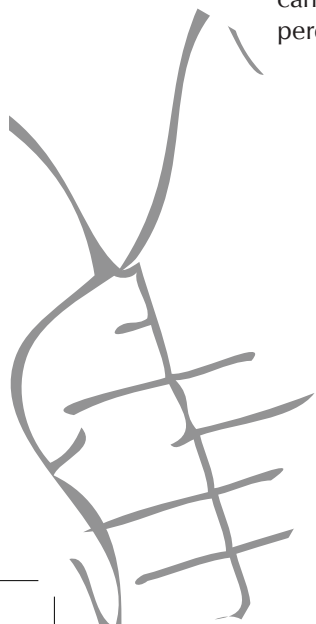
“Hoje a gente mora nas quebradas, nas barrocas, porque os lugares planos as firmas de eucalipto tomaram todos e acabaram com as águas. Agora querem tomar também nossa água”,

“Caminhei três horas para pegar o carro e vir aqui dizer pra os companheiros que não estão me deixando nem reformar minha casa”,

“Pelejo muito e faço pouco, porque as forças tão faltando”,

“Nasci e criei ali, e tenho cinco filhos pra sustentar, sem salário, sem profissão. Só sei viver da terra”,

“Trouxe pra vocês minhas tristezas. Quero voltar levando só



objetivo de alegria e paz”,

“Sou da minha terra. Ela não empresto, e dali não saio. Os velhos só saem depois que morrerem”,

“Temos estimação por esse lugar, temos amizade pela nossa terra”.

Ao final da reunião, vários requerimentos foram apresentados. Um deles pedia a inclusão da Pastoral da Terra e do Iter-MG nas negociações com o IEF-MG. Outro pedia o envio das notas taquigráficas da reunião para o Diretor-geral do IEF, para o Ministério Público e para as entidades presentes.

A audiência pública, realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa e Comissão Pastoral da Terra, apenas confirmou a necessidade de ampliação dos estudos, com objetivo de promover a desafetação de áreas e, assim, garantir a conservação ambiental e ao mesmo tempo a inclusão social.

A partir do reconhecimento dos atores locais envolvidos no processo, foi então firmado um termo de compromisso com o Ministério Público de Montes Claros (promotoria especializada para a proteção do rio São Francisco e Verde Grande) no qual fora eleita a Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) como entidade pública com capacidade técnica e aceitação regional.

No sentido de aprimorar os trabalhos técnicos que subsidiariam o novo decreto da unidade, foi então firmado um convênio entre a Unimontes e o IEF, com a participação da promotoria responsável pela bacia do rio São Francisco e do rio Verde Grande, no intuito de trazer a definição das famílias que seriam contempladas com a desafetação, além de proporcionar o cadastro fundiário interno, o georreferenciamento do perímetro e a redefinição dos limites da unidade.

Contudo, o convênio não trouxe os resultados esperados, havendo problemas tanto na configuração dos trabalhos, quanto nas prestações de contas, executando aproximadamente apenas 13% (treze por cento) do objeto do trabalho, vindo a se desfazer o convênio sem que o objetivo fosse alcançado, mas gerando importante material acerca da ocupação antropológica da região.

6.3 Redefinição dos limites da Unidade realizado pela própria equipe técnica do IEF

Após idas e vindas de estudos e nenhuma conclusão acerca da redefinição dos limites da unidade, estando ainda já saturada a população, a equipe

da Gerência de Regularização Fundiária (Geref) do IEF, juntamente com a gerência da unidade e o escritório regional Norte do IEF, começou por conta própria os levantamentos necessários para a desafetação da unidade. A estratégia lançada pela equipe era resgatar a confiança da população local, procurando construir um modelo de gestão para os limites a serem propostos de forma menos acadêmica e mais participativa, contando com o levantamento individualizado, com visitas de campo às residências de todos os atingidos.

Para o cadastramento, foi utilizado o formulário criado pela Geref denominado LIF (Laudo de Identificação Fundiária), que foi preenchido pelos membros da equipe de desafetação, através de entrevista direta com o ocupante da gleba inserida no parque, pormenorizando todos os aspectos sócio-culturais, equitativos e qualitativos da gleba, além do levantamento das ocupações com aparelhos de GPS geodésicos.

Concomitante ao cadastramento individualizado, foram realizadas vistorias em campo com a finalidade de caracterização das áreas a serem desafetadas, bem como das áreas a serem incluídas, estudo este realizado pela gerente da unidade de conservação em conjunto com o gerente do núcleo do IEF de Bocaiúva, gerando um laudo com a proposta de desafetação da unidade.⁴

Além do processo de vistoria dos atributos bióticos e abióticos, foi abordada a parte de georreferenciamento do perímetro do parque, através da engenheira da Geref, juntamente com a equipe contratada pelo Iter, os quais elaboraram o novo perímetro da unidade, levantando as áreas através de blocos, apresentado relatório técnico prévio⁵ que serviu de base para o decreto de desafetação, que ficou com a seguinte forma:

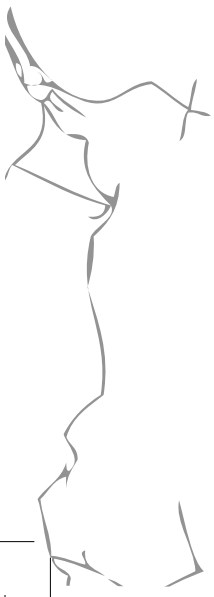
Área 1: Serra da Bocaina

Área total proposta ficou entre 250,00 ha (duzentos e cinquenta hecta-

⁴ Laudo de Desafetação do Instituto Estadual de Florestas, elaborado pela geógrafa Sra. Carla Cristina de Oliveira da Silva e pelo engenheiro Sr. Antônio Cezar da Cruz, Gerente do Parque Estadual e Gerente do Núcleo local respectivamente, onde foram abordadas várias características das áreas a serem desafetadas, e assim concluiu:

Laudo de Desafetação Fl. 32: "Diante do exposto o parecer é pela desafetação das áreas da Santa Rita, Ventania, Taquaral, Bosquinho e Andorinhas que somadas atingem 6.000 hectares. Sendo importante frisar que não existe perda ambiental ou ecológica para a unidade de conservação, pelo contrário, teremos uma melhor integração com a comunidade local e a garantia da manutenção da biodiversidade local."

⁵ Relatório técnico multidisciplinar exarado no Memorando Nº 256/2009/Geref/IEF/Sisema entregue à Diretoria de áreas Protegidas do IEF assinado pelos técnicos: Carla Cristina de Oliveira Silva, geógrafa, gerente do Parque Estadual de Grão Mogol, Pollyanna Almeida Ursini, engenheira agrônoma da Geref/IEF, Charles Alessandro Mendes de Castro, advogado, gerente da Regularização Fundiária de Áreas Protegidas do IEF- Geref.



res) a 330,00 ha (trezentos e trinta hectares), levando-se em conta que na presente área moram famílias, ou em pequenas comunidades, e que as mesmas utilizam a terra para o seu sustento e habitam a região há muitos anos. Embora tenham suas edificações localizadas fora da UC, a área de utilização está inserida no parque.

Área 2: Ventania e Bosquinho

A área total proposta ficou entre 2.000,00 ha (dois mil hectares) a 2.200,00 ha (dois mil e duzentos hectares), uma vez que as famílias que moram próximas ao rio Ventania praticam agricultura de subsistência, vivem em condições precárias, porém com forte vínculo afetivo, pois suas áreas são frutos de gerações passadas. Reivindicam a permanência em suas respectivas áreas, devido ao vínculo afetivo e às tradições culturais da comunidade e dificilmente se adaptariam em outra região. O laudo antropológico identificou que a maioria das famílias possui grau de parentesco.

Área 3: Cardoso, Andorinhas e Taquaral

A área total proposta ficou em aproximadamente 3.500,00 ha (três mil e quinhentos hectares), apresentando-se como uma área que se diferencia das demais, com sua forma de ocupação diversificada. Existe um número considerável de famílias entre posses, contratos de compra e venda, heranças e títulos de propriedades, dentre outras formas. Estas famílias vivem em pequenas comunidades, utilizam a terra para o seu sustento e habitam a região há muitos anos. Muitas famílias têm áreas que são fruto de gerações passadas. Os moradores reivindicam a desafetação para que possam legalmente implementar seus projetos de agroturismo ecológico, considerando as perspectivas de melhoria de infraestrutura local com a desafetação. Em termos de preservação, esta área é a mais antropizada, com baixa relevância ambiental para UC.

Área 4: Carolina

A área total proposta de 30,00 ha (trinta hectares) para a correção do memorial descritivo do Decreto continha erro em relação à cota de altitude por se basear no mapa do IBGE sem o georreferenciamento aprimorado. Na realidade, essa área nunca pertenceu ao Parque Estadual de Grão Mogol, mas havia um erro no desenho, que foi corrigido, de acordo com os dados constantes no memorial que gerou o decreto de criação da Unidade de Conservação.

Após a conclusão dos trabalhos, o IEF se prontificou a atender a reivindicação da comunidade local para a exposição junto às lideranças encabeçadas pela presidência da Areta, juntamente com o prefeito local para, de comum acordo, assinarem um protocolo de intenções, sendo o mesmo



entregue de punho ao vice-governador do Estado de Minas Gerais, contendo, além do histórico do conflito, as almejadas soluções encontradas em via de consenso.

No protocolo restou indicado ainda um cronograma de ações que traçou todas as etapas começando pelo término do georreferenciamento, audiência pública, preparação de documentação do decreto da nova área do PEGM e encaminhamento para a chefia da Casa Civil, culminando com a publicação do novo decreto contemplando a nova área acordada.

7 Audiência pública para a redefinição dos limites do Parque Estadual de Grão Mogol

A audiência pública para discutir a retificação dos limites do Parque Estadual de Grão Mogol, conforme estabelece a Lei nº 9.985 (SNUC) em seu art. 22 § 6º e 7º, e para apresentação dos trabalhos de georreferenciamento, de acordo com a Lei nº 10.267/01, ocorreu na sede do Sindicato Rural de Grão Mogol, em 30 de outubro de 2009.

A audiência pública presidida pelo então autor contou com a presença maciça dos ocupantes do parque, além do prefeito, políticos locais, vereadores, presidentes de sindicatos rurais, membros da Comissão Pastoral da Terra, associações de moradores, membros do escritório regional do IEF, dentre outros participantes. Na oportunidade, foi apresentado o mapa definitivo com o novo traçado da unidade construído em consenso com a maioria envolvida, sendo de pronto aceito pela comunidade local. Ali foram desenvolvidos os seguintes esclarecimentos:

- Conceituação da regularização fundiária e promoção de desapropriação e reassentamento;
- Síntese histórica sobre o Parque Estadual de Grão Mogol e áreas prioritárias para conservação;
- Importância da área para conservação;
- Envolvimento interinstitucional;
- Motivos da audiência pública;
- Áreas propostas para desafetação;
- O processo de desafetação;
- A regularização fundiária.

Interessante ressaltar que, com o novo desenho da unidade, reivindicações, protestos públicos contra a unidade cessaram, e o que se viu foi uma associação de moradores pronta para compartilhar da esperança preservacionista presente no fulcro da criação da unidade.

Naquele momento, muitos tiveram como colocar o seu posicionamento, ao contrário do silêncio da época da criação da unidade. Com a oportunidade da palavra e do reconhecimento da opinião, muitos se sentiram cidadãos e entenderam na plenitude o porquê da razão da criação da unidade de conservação.

Então, após os trâmites legais, no dia 14 de dezembro de 2009, foi publicado o novo Decreto estadual nº 45.243, que trouxe em seu artigo 1º a seguinte redação:

Art. 1º Nos termos do art. 2º, I da Lei 15.814 de 07 de novembro de 2005, fica alterada, de 33.324,72 ha (trinta e três mil, trezentos e vinte e quatro hectares e setenta e dois ares) para 28.404,4870 ha (vinte e oito mil quatrocentos e quatro hectares quarenta e oito ares e setenta centiares), a área do Parque Estadual de Grão Mogol.

8 Conclusão

As unidades de conservação, por mais importantes que sejam para os seres vivos, não devem dividir ou subtrair nenhum deles; elas devem somar. Contudo, é forçoso estabelecer critérios para a criação de uma unidade de conservação sem conflito algum e, neste caso, é claro que o que deve prevalecer é o interesse público sobre o interesse individual.

Com a experiência de alguns anos à frente de um grandioso projeto de regularização fundiária no Estado de Minas Gerais, temos que o tema é apenas uma bomba relógio prestes a explodir, pois muitos estados ainda não encararam o problema, as unidades de conservação existem, mas são apenas uma abstração jurídica, são as chamadas “unidades de papel”, que não produzem o seu efeito prático de proteção e conservação da biodiversidade.

Faltam políticas públicas direcionadas, indenizações justas e processos céleres. Ao longo de anos, notamos que nenhuma população é contra a criação de unidades de conservação; as comunidades são contra a sua forma de criação pouco participativa, e, o pior, são contra os processos e procedimentos de regularização, morosos e injustos.

Enquanto o problema não for tratado como política pública, com dotação orçamentária própria, com destinação precípua já no orçamento plurianual dos estados e da União, o que veremos são avalanches de leis para desafetação das unidades, servindo o tema como bandeira partidária ora da oposição, ora da situação, de acordo com o governo instituído.

Como diz o mestre, biólogo e professor Célio Murilo de Carvalho Valle, “bichos e plantas não votam” e por isso a cada dia eles se tornam os verdadeiros “sem-terra”. Daí a necessidade do aprimoramento dos valores do direito natural, pois estamos no planeta Terra apenas de passagem e o mesmo direito de vivermos em um ambiente equilibrado deve ser passado não só para as gerações futuras, mas para todas as espécies que, ao contrário do ser humano, não podem raciocinar sobre o seu próprio futuro.

9 Referências Bibliográficas

BENJAMIM, Antonio Herman (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

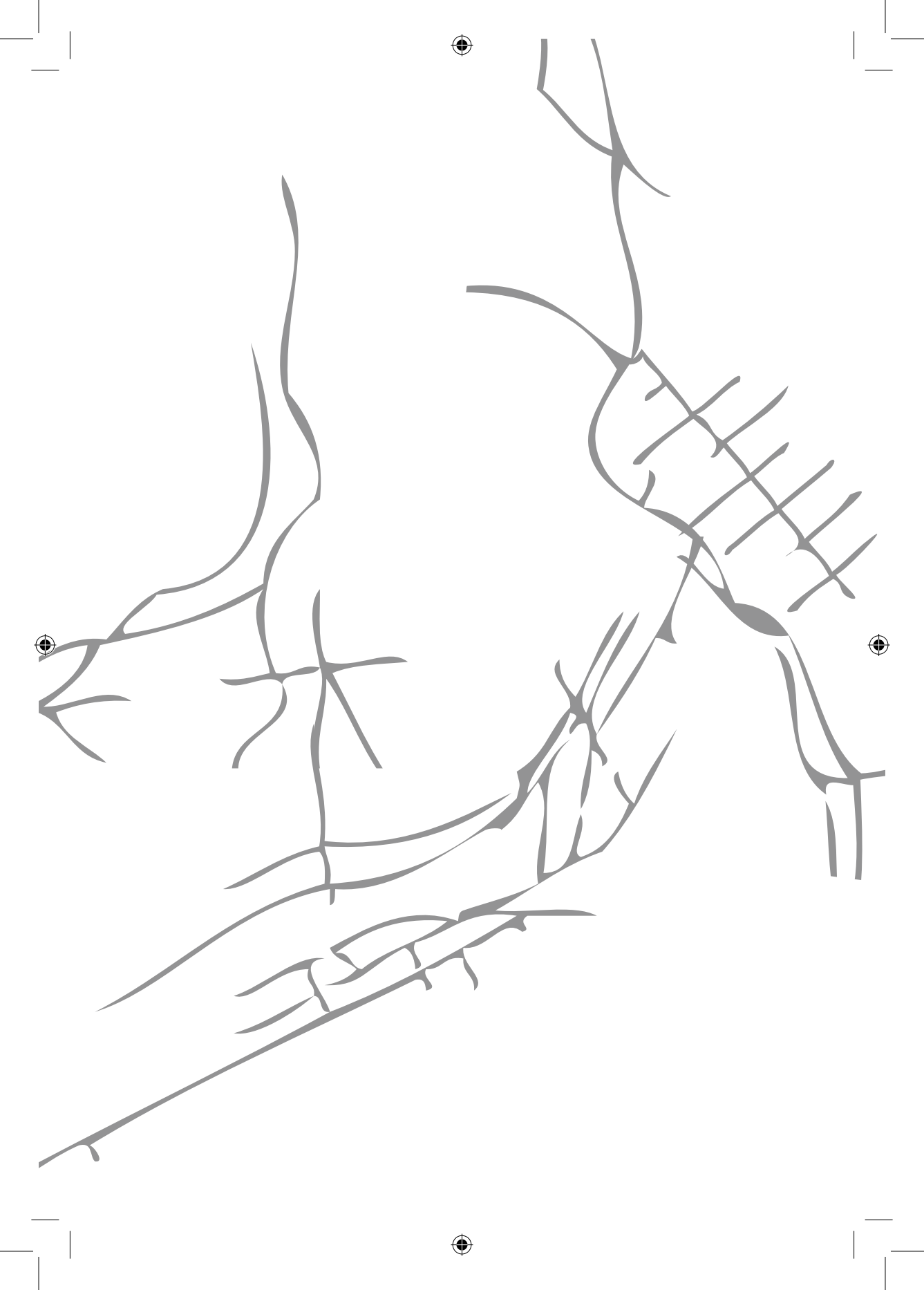
MINAS GERAIS. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 03 Mar. 2010.

_. **Notas taquigráficas audiência Pública Comissão de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/not/bancodenoticias/Not589896.asp>>. Acesso em: 24 mar. 2010.

_. Instituto Estadual de Florestas. **Áreas protegidas, parques estaduais**. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br>>. Acesso em 31 mar. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros. 2005.





**Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação no Estado de Minas Gerais**

**Uma visão prática da desapropriação
amigável por meio de homologação judicial**
*Experiência realizada no Parque Estadual do
Sumidouro*

Ricardo Alves Lage Cabral, advogado, pós-graduado em Direito
Ambiental/ PucMinas, gerência de Regularização Fundiária/MG.



1 Introdução

O presente artigo visa abordar o procedimento de homologação judicial realizado para a desapropriação amigável dos imóveis inseridos na Unidade de Conservação criada no território do Estado de Minas Gerais, denominada Parque Estadual do Sumidouro.



Parque Estadual do Sumidouro. Foto: Evandro Rodney

2 O Parque Estadual do Sumidouro

O Parque Estadual do Sumidouro está localizado nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, região metropolitana de Belo Horizonte, tendo sido criado por meio do Decreto Estadual nº 20.375 de 03 de janeiro de 1980 e ampliado em 03 de novembro de 2008 por meio do Decreto Estadual nº 44.935. A criação do Parque visa preservar os recursos naturais da região, notadamente o patrimônio arqueológico, espeleológico, paleontológico, a fauna e a flora, a biota e os cursos d' água, tudo conforme determinado no artigo 1º dos referidos Decretos.

Atualmente, o Parque do Sumidouro possui o tamanho de 2.001,9375 hectares e conta com cerca de 90 propriedades inseridas em seu perímetro, sendo que, até o momento, 85% do parque encontram-se desapropriados.



Parque Estadual do Sumidouro. Foto: Evandro Rodney

3 Homologação judicial

3.1 Natureza jurídica

A homologação judicial, por se tratar de acordo ou ajuste das partes acerca do valor proposto a título de indenização pelo Órgão/Expropriante e aceitação por liberalidade por parte do proprietário do imóvel, apresenta a natureza jurídica de transação, nos termos do artigo 840 do Código Civil que prevê:

“Capítulo XIX: da transação.

Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.”

Segundo nos ensina Humberto Theodoro Júnior, fazendo referência ao artigo citado acima:

“Transação é o negócio jurídico bilateral realizado entre as partes para prevenir ou terminar litígio mediante concessões mútuas (Código Civil, art. 1.025).”¹ (atualmente art. 840 conforme visto).

---

¹ Humberto Theodoro Júnior, Curso de direito processual civil, 37. ed., vol. I, p. 283.

Conforme ainda nos ensina o citado jurista e professor:

(...)

“Mas, como dá solução à lide pendente, a transação homologada pelo juiz adquire força de extinguir o processo como se julgamento de mérito houvesse sido proferido em juízo. Isso quer dizer que a lide fica definitivamente solucionada, sob a eficácia da res iudicata, embora a composição tenha sido alcançada pelas próprias partes e não pelo juiz.”²

3.2 Previsão legal no Decreto Federal

Importante ainda destacar a previsão legal acerca da homologação judicial constante no artigo 22 do Decreto Federal nº3.365, de 1941, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. Vejamos:

“Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador.”

3.3 Procedimentos

Por se tratar de um negócio jurídico bilateral, conforme visto antes, a homologação é instrumentalizada por meio de uma petição conjunta realizada entre o procurador do Órgão/Expropriante e o procurado do proprietário/Expropriado.

Após todos os ajustes acerca das questões de fato e de direito acertadas pelas partes, a petição é assinada pelos procuradores das partes e levada para distribuição no fórum juntamente com todos os documentos pertinentes, em especial, cadastro fundiário; certidões imobiliárias, tais como certidão de registro do imóvel; certidão vintenária, onde se verifica a cadeia dominial; certidão negativa de ônus reais, onde se verifica se o imóvel está gravado com hipoteca, penhoras, arresto, sequestro etc., além de ser verificada ainda a averbação de ações reipersecutórias visando a retomada do imóvel por terceiros. Fazem parte ainda da documentação o mapa e o memorial descritivo da área acompanhado do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) perante o Incra, bem como do Número de Identificação do Imóvel perante a Receita Federal (Nirf).

Após o processo estar devidamente autuado com a documentação completa, o juiz profere sentença de homologação determinando a expedição de alvará para liberação do valor depositado, bem como a expedição do mandado de registro

---

² Idem. Ibidem. p 283.

da área para o Órgão/Expropriante, pondo fim ao processo com julgamento de mérito nos termos do artigo 269, inciso III do Código de Processo Civil.

3.4 Por que homologação judicial?

A escolha pela utilização do procedimento de homologação judicial no caso das desapropriações das propriedades inseridas no Parque Estadual do Sumidouro está ligada à resolução de incidentes, os quais, sem serem sanados, na maioria das vezes, demandam um tempo muito maior para que o proprietário do imóvel receba a indenização pela desapropriação e o Órgão/Expropriante receba a posse e domínio da área a ser desapropriada.

Assim ocorre, por exemplo, como se verá a seguir, nos casos em que não houve abertura de inventário do proprietário já falecido; quando há necessidade de realizar a retificação da área; quando o imóvel não se encontra com a área de reserva legal averbada e quando o posseiro pretende realizar a usucapião do imóvel.

3.5 Ausência de inventário do proprietário já falecido

A escolha pela utilização do procedimento de homologação judicial para a desapropriação dos imóveis inseridos no Parque Estadual do Sumidouro foi definida principalmente em função das características encontradas no laudo fundiário das propriedades inseridas na referida Unidade de Conservação.

A característica peculiar encontrada nos cadastros fundiários dos imóveis é o grande número de propriedades onde a cadeia sucessória e possessória se estende no tempo sem que a consequente e necessária documentação imobiliária retrate essa sucessão de transmissão da propriedade. Ou seja, a posse da área é transmitida de geração para geração sem que haja a respectiva transferência no registro ou matrícula do imóvel o que, por consequência, inviabiliza que a desapropriação seja efetivada por meio de escritura pública por ferir o princípio da continuidade do registro previsto na Lei nº 6.015 de 1973, mais conhecida como a Lei de Registros Públicos. Vejamos:

“Art. 237 - Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro. (Renumerado do art. 235 e parágrafo único com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).”

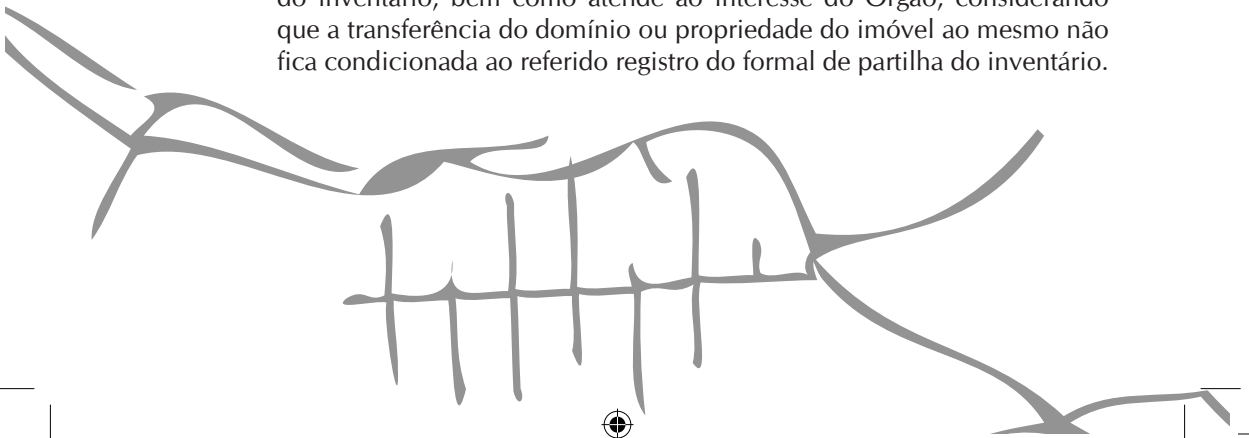
Nesse sentido, podemos citar o grande número de imóveis em que o proprietário que figura no registro imobiliário já faleceu, deixando herdeiros que não providenciaram o respectivo inventário do falecido proprietário do imóvel, estabelecendo uma enorme e complexa cadeia sucessória de posse do mesmo sem providenciar a transferência da propriedade, o que, conforme visto na Lei de Registros Públicos, impede a lavratura de escritura pública.

O que ocorre na maioria dos casos é que as propriedades são de famílias carentes, tanto de recursos financeiros quanto de orientação, no sentido de providenciar os inventários, quando é o caso.

A pior consequência gerada pela ausência de abertura de inventário do falecido proprietário do imóvel é o aumento do lapso de tempo para recebimento da indenização pela desapropriação, já que, necessariamente, para que a desapropriação ocorra por meio de escritura pública, o registro do formal de partilha do inventário, certamente, será exigido pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição da área objeto da desapropriação. Nesse sentido, considerando os custos totais que envolvem um processo de inventário, honorários de advogado, imposto de transmissão causa mortis, ITCD, custas do processo etc., as famílias carentes não se interessariam em regularizar a situação documental do imóvel perante o cartório com o simples objetivo de viabilizar a desapropriação por meio de escritura pública.

O que ocorre na prática é que o juiz de direito que preside a desapropriação analisa os elementos constantes dos autos, a capacidade das partes, a documentação imobiliária, o mapa e o memorial descritivo do imóvel e o edital de citação de terceiros interessados, abre vista para o Ministério Público manifestar e, ao final, defere o pagamento direto da indenização aos herdeiros, ao mesmo tempo em que defere a expedição de mandado de registro da área expropriada ao Órgão Expropriante.

Dessa forma, surge o procedimento jurídico da homologação judicial como uma forma ágil de viabilizar o recebimento pelos herdeiros da indenização pela desapropriação, independentemente do registro do formal de partilha do inventário, bem como atende ao interesse do Órgão, considerando que a transferência do domínio ou propriedade do imóvel ao mesmo não fica condicionada ao referido registro do formal de partilha do inventário.



3.6 Retificação da área no próprio processo de homologação

Outro fator que demonstra a importância do procedimento da homologação judicial diz respeito ao grande número de propriedades que apresentam divergência entre o tamanho apresentado no registro imobiliário e o tamanho da área encontrada em campo após o trabalho de medição para elaboração de mapa e respectivo memorial.

O fato é que a forma como se apurava o tamanho das áreas antigamente é muito diferente da forma como se trabalha atualmente para fazer o trabalho de medição das áreas.

A dificuldade em realizar a medição começa pelo acesso ao terreno do imóvel, em sua maioria rurais, com relevo íngreme e matas bastante fechadas, e instrumentos de medição que não passavam de cordas e teodolitos, ao contrário do que a tecnologia nos permite atualmente com o GPS, desde o uso mais fácil, como o de navegação, até o mais evoluído, o GPS geodésico, que apresenta o tamanho real da área de forma precisa.

O que importa destacar é que o fato de o documento do imóvel apresentar divergência em relação ao tamanho da área apurado em campo não inviabiliza a propositura da homologação judicial, considerando a possibilidade de requerimento conjunto feito pelo Expropriante e Expropriado visando à suspensão do processo até que a retificação da área seja feita, fazendo com que o registro imobiliário apresente o tamanho real da área apurado em campo.

Vale ressaltar que a retificação da área, muitas vezes, ocorre até mesmo sem que o processo de homologação seja suspenso, quando a documentação que viabiliza a retificação faz parte do processo, como mapa e memorial descritivo apresentando o tamanho real do imóvel e devidamente assinados pelos confrontantes. Nesse caso, o próprio juiz de direito, após verificar a presença de tais documentos, conferindo ainda a presença da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional que realizou o trabalho de medição, determina a transferência do imóvel para o Órgão/Expropriante por meio do mandado de registro da área com o tamanho real de campo apresentado no processo.

A consequência prática do deferimento da retificação da área dentro do procedimento judicial de homologação é tornar legítimo o recebimento da integralidade da indenização pelo proprietário do imóvel objeto da desapropriação. Não fosse a retificação da área, o proprietário somente receberia o valor correspondente ao tamanho da área apresentada no registro imobiliário, o qual, na maioria das vezes, apresenta um tamanho de área menor do que o realmente apurado em campo, e que tornaria o pagamento da indenização, por consequência, também menor.



Dessa forma, a homologação judicial se mostrou também um procedimento útil nas desapropriações do Parque do Sumidouro, considerando o grande número de casos de divergências encontradas em relação à área registrada menor do que a realmente apurada em campo, o que possibilitou o recebimento integral da indenização pelos proprietários, viabilizando, por consequência, ao Órgão/Expropriante a transferência do domínio ou propriedade integral da área com a medição real apurada em campo, passando tal medição a fazer parte do registro do imóvel.

3.7 Resolução de problema ligado à ausência de averbação de reserva legal

Após a conclusão dos estudos referentes ao cadastro fundiário das propriedades inseridas no Parque do Sumidouro, constatou-se que a maior parte delas não possuía reserva legal averbada à margem da matrícula. Tal fato serviu, assim como os elencados nos tópicos anteriores, como motivo para que o procedimento da homologação judicial fosse escolhido. Isso considerando tanto a exigência cartorial de averbação da reserva legal para retificação das áreas que apresentaram divergência em relação ao tamanho, quanto a exigência de averbação da reserva legal para transmissão das áreas para o IEF após o pagamento dos valores a título de indenização. Atores esses que para serem realizados exigem como requisitos a averbação da área correspondente à reserva legal, conforme determina o parágrafo 8 do artigo 16 da Lei Federal nº 4.771/65, mais conhecida como Código Florestal. Vejamos:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (Regulamento)
(...)

§ 8º—A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (grifos nossos).

Considerando a exigência legal de averbação da reserva legal conforme previsto acima, e de acordo com a lei, constata-se a grande utilidade do procedimento da homologação judicial nos casos em que é preciso

realizar o desmembramento ou a retificação de área perante o cartório imobiliário, como ocorreu na maioria das ocorrências ligadas ao Parque Estadual do Sumidouro, já que ao ser formalizada a petição conjunta entre proprietário e órgão ambiental, onde fica firmada a garantia de acordo entre as partes acerca do valor a ser pago e a transferência do imóvel para o Órgão/Expropriante, o IEF emite uma certidão, que passa a fazer parte do processo, na qual desobriga o proprietário a ter que averbar a área de reserva legal.

Isso é possível considerando que o imóvel está inserido em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, como é o caso do Parque Estadual do Sumidouro, que apresenta a característica de maior restrição ambiental em relação à reserva legal. Importante destacar, nesse caso de desobrigação de averbação de reserva legal pelo IEF, a supervisão e aprovação tanto do juiz quanto do órgão do Ministério Público, já que a homologação se trata de um procedimento judicial no qual todos os atos passam a fazer parte de um processo judicial que se torna de conhecimento de todos.

3.8 Importância da homologação no caso de usucapião

O procedimento de homologação judicial se apresentou importante ainda nas desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro, considerando o grande número de casos em que o proprietário da área, por não possuir título de propriedade registrado perante o Cartório de Registro de Imóveis, necessitou propor ação de usucapião, visando o recebimento integral da desapropriação e não só pela posse.

Nesses casos, o procedimento da homologação se fez normalmente, com o depósito judicial no Banco do Brasil do valor integral em nome do posseiro, ficando bloqueado até que o mesmo obtivesse sucesso na Ação de Usucapião, tornando-se, assim, proprietário da área com título hábil expedido pelo juiz de direito reconhecendo-o como tal.

Dessa maneira, há benefício para ambas as partes, já que a homologação judicial da desapropriação pode ser suspensa a partir da propositura da ação de usucapião pelo posseiro, visando evitar que ele receba apenas a indenização pela posse da área a qual, conforme entendimentos jurisprudenciais, chega a ser desvalorizada cerca de 40 a 45% em relação à indenização paga ao expropriado com título hábil de domínio ou propriedade.



No que diz respeito ao benefício para o Órgão/Expropriante, importa dizer que na própria petição de homologação, quando é de interesse do Órgão, a posse da área fica autorizada mediante o levantamento do valor correspondente à posse. Nesse caso, a diferença correspondente ao valor integral da indenização fica retida e bloqueada até que seja reconhecida a propriedade da área ao possessor no final da ação de usucapião.

3.9 Segurança jurídica com publicação de edital

O fato de as desapropriações serem pagas por meio de recursos públicos gera cobrança e fiscalização no sentido da aplicação responsável do dinheiro público, seja por meio dos órgãos de auditoria, seja pela própria sociedade.

Nesse sentido, o velho ditado “o seguro morreu de velho” se aplica em prol do Órgão/Expropriante quando utiliza o procedimento de homologação judicial visando atender o artigo 34 do Decreto nº 3.365 que determina:

“Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova da propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com prazo de dez dias, para conhecimento de terceiros.”

Dessa forma, o edital para conhecimento de terceiros fica vinculado ao processo judicial de homologação, dando um caráter maior de publicidade para a desapropriação permitindo a intervenção de terceiros no próprio processo de desapropriação, visando maior segurança para o expropriante, juiz e Ministério Público no que diz respeito à autorização do levantamento do valor depositado.

3.10 Economia com pagamento de emolumentos cartoriais

Sabemos o quanto é difícil, muitas vezes, conseguir recursos públicos para as diversas necessidades dos órgãos que movimentam a máquina estatal. Sabemos ainda o quanto é caro o custo com emolumentos cartoriais para lavratura de escritura pública e registro da mesma.

Devemos considerar ainda que em alguns estados, como ocorre em Minas Gerais, há tabela para cobrança de emolumentos cartoriais baseada no valor atribuído à compra, no nosso caso, o valor da indenização.

Considerando o grande número de propriedades inseridas em Unidades de Conservação, as quais, sendo de proteção integral, deverão necessariamente

ser desapropriadas segundo a Lei nº 9985/2000, o custo com emolumentos cartoriais é visivelmente considerável.

Nesse sentido, o procedimento da homologação judicial surge como um meio de economizar custos com tais emolumentos cartoriais, levando em conta que o juiz determina a expedição do mandado de registro da área para o Órgão/Expropriante, evitando assim a lavratura de escritura pública e o consequente registro da mesma.

Não fosse assim, teríamos dois gastos consideráveis, principalmente se levarmos em conta a desapropriação de grandes áreas cujos valores de mercado por hectare são expressivos, como ocorreu no Parque Estadual do Sumidouro.

3.11 Depósito judicial com correção monetária

Importante ainda fazer menção acerca da importância do procedimento da homologação judicial para as desapropriações ocorridas no Parque Estadual do Sumidouro em função da correção monetária.

Considerando que grande parte das desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro teve que passar pelas soluções dos incidentes acima citados ou pelo menos um deles, o procedimento da homologação judicial se fez interessante considerando que o depósito do valor atribuído para a indenização é feito no início do processo.

Dessa forma, a correção monetária passa a ser um dos incentivos para que o expropriado feche o acordo levando em conta que, não obstante a necessidade de se resolver os incidentes citados que ocorrem durante o processo, o valor encontra-se depositado em conta judicial vinculada ao processo junto ao Banco do Brasil, gerando segurança para o expropriado de que o dinheiro não poderá voltar para o expropriante a não ser por ordem judicial.

Assim, a correção monetária a partir do depósito feito no procedimento judicial de homologação surgiu não só como uma forma de incentivar o proprietário a aceitar a desapropriação, mas também como uma maneira de viabilizar ainda a imissão imediata do IEF na posse do imóvel, considerando que o valor já se encontra em conta judicial em nome do expropriado.

3.12 Imissão de posse

Por fim, vale mencionar o importante instrumento que a homologação judicial se fez para que o IEF tivesse a imissão imediata na posse dos imóveis desapropriados no Parque Estadual do Sumidouro.

Conforme dito acima, grande parte das propriedades que foram

desapropriadas no Parque do Sumidouro apresentou alguns dos problemas anteriormente apontados, como necessidade de retificação de área, ausência de averbação de reserva legal, em especial a ausência de inventário para partilha dos bens deixados pelos falecidos proprietários dos imóveis.

Sendo assim, caso as desapropriações, nos exemplos citados, fossem realizadas apenas por meio de escritura pública, seria necessário que os incidentes fossem sanados previamente e o Órgão/Expropriante teria que esperar, não se sabe até quando, para conseguir a imissão de posse do imóvel.

A desapropriação por meio do procedimento de homologação judicial nesse caso se mostrou útil para que o proprietário sentisse segurança quanto ao recebimento do valor ajustado, bem como se mostrou útil ao expropriante no que diz respeito à autorização imediata quanto à imissão de posse do imóvel, principalmente por se tratar do Parque Estadual do Sumidouro, que possui vários projetos de obra e/ou reforma das edificações visando à implantação rápida da Unidade de Conservação, a qual prevê abertura para a população com centro de visitantes, casa para abrigo de pesquisadores, alojamentos etc.

4 Conclusão

Sabemos o quanto é complexo o trabalho que envolve a desapropriação, de um modo geral, seja por ausência de recursos, seja em função dos vários problemas que surgem em decorrência de cada caso apresentado em razão das diferenças de situações peculiares encontradas em relação ao imóvel ou em relação ao proprietário.

Mas quando nos deparamos com o trabalho de regularização fundiária de Unidades de Conservação, o desejo de resultados se torna ainda maior, por se tratar de proteção do meio ambiente, da natureza.

Nesse sentido, quando nos dispomos a pensar e repensar os procedimentos mais ágeis que devemos encontrar para transferir para o Estado uma determinada área ecologicamente relevante, estamos, em última análise, pensando em como assegurar, de forma rápida, a preservação de animais e plantas em seu habitat natural. Afinal, como sempre diz o renomado biólogo do IEF/MG e professor Célio Vale, eles “não têm voz nem partido político, mas são os verdadeiros donos dos terrenos e das matas”.

Daí surgiu a necessidade de pensar, dentro de nossa equipe da Gerência de Regularização Fundiária do IEF, uma maneira que pudesse viabilizar a negociação com os proprietários dos imóveis inseridos no Parque Estadual

do Sumidouro, visando a transferência, o mais rápido possível, das áreas para o IEF e compatibilizando os dois interesses em jogo.

Primeiro os interesse dos proprietários em receberem rapidamente as indenizações, apesar da existência dos incidentes/dificuldades que eles próprios apresentavam, como dito antes, em razão da ausência de inventário, retificação de área, ausência de averbação de reserva legal, necessidade de propor ação de usucapião para comprovar domínio etc. De outro lado, o interesse e obrigação legal do IEF pela gestão ambiental plena e correta para implantação de todos os projetos relacionados ao Parque. Gestão plena que sabemos, só é possível com a posse e domínio da área transferida ao Estado.

O procedimento da homologação judicial para as desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro, dessa forma, foi imprescindível para a conciliação dos interesses mais diretamente envolvidos, expropriante e expropriado, bem como a preservação dos interesses daqueles que são a verdadeira razão de ser de todo o trabalho, os animais, as plantas e todos os demais recursos naturais da região, como o patrimônio arqueológico, espeleológico, paleontológico, e os cursos d'água.



5 Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1990. 168 p. (Série legislação brasileira).

BRASIL. Decreto nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

BRASIL. Lei 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

BRASIL, Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2010

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**, 21. ed., [s. l.] Del Rey, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes: **Direito administrativo brasileiro**. 26. edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.





**Regularização Fundiária em Unidades de
Conservação no Estado de Minas Gerais**

**Uma visão prática da desapropriação
amigável por meio de homologação judicial**
*Experiência realizada no Parque Estadual do
Sumidouro*

Ricardo Alves Lage Cabral, advogado, pós-graduado em Direito
Ambiental/ PucMinas, gerência de Regularização Fundiária/MG.



1 Introdução

O presente artigo visa abordar o procedimento de homologação judicial realizado para a desapropriação amigável dos imóveis inseridos na Unidade de Conservação criada no território do Estado de Minas Gerais, denominada Parque Estadual do Sumidouro.



Parque Estadual do Sumidouro. Foto: Evandro Rodney

2 O Parque Estadual do Sumidouro

O Parque Estadual do Sumidouro está localizado nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, região metropolitana de Belo Horizonte, tendo sido criado por meio do Decreto Estadual nº 20.375 de 03 de janeiro de 1980 e ampliado em 03 de novembro de 2008 por meio do Decreto Estadual nº 44.935. A criação do Parque visa preservar os recursos naturais da região, notadamente o patrimônio arqueológico, espeleológico, paleontológico, a fauna e a flora, a biota e os cursos d' água, tudo conforme determinado no artigo 1º dos referidos Decretos.

Atualmente, o Parque do Sumidouro possui o tamanho de 2.001,9375 hectares e conta com cerca de 90 propriedades inseridas em seu perímetro, sendo que, até o momento, 85% do parque encontram-se desapropriados.



Parque Estadual do Sumidouro. Foto: Evandro Rodney

3 Homologação judicial

3.1 Natureza jurídica

A homologação judicial, por se tratar de acordo ou ajuste das partes acerca do valor proposto a título de indenização pelo Órgão/Expropriante e aceitação por liberalidade por parte do proprietário do imóvel, apresenta a natureza jurídica de transação, nos termos do artigo 840 do Código Civil que prevê:

“Capítulo XIX: da transação.

Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.”

Segundo nos ensina Humberto Theodoro Júnior, fazendo referência ao artigo citado acima:

“Transação é o negócio jurídico bilateral realizado entre as partes para prevenir ou terminar litígio mediante concessões mútuas (Código Civil, art. 1.025).”¹ (atualmente art. 840 conforme visto).

---

¹ Humberto Theodoro Júnior, Curso de direito processual civil, 37. ed., vol. I, p. 283.

Conforme ainda nos ensina o citado jurista e professor:

(...)

“Mas, como dá solução à lide pendente, a transação homologada pelo juiz adquire força de extinguir o processo como se julgamento de mérito houvesse sido proferido em juízo. Isso quer dizer que a lide fica definitivamente solucionada, sob a eficácia da res iudicata, embora a composição tenha sido alcançada pelas próprias partes e não pelo juiz.”²

3.2 Previsão legal no Decreto Federal

Importante ainda destacar a previsão legal acerca da homologação judicial constante no artigo 22 do Decreto Federal nº3.365, de 1941, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública. Vejamos:

“Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador.”

3.3 Procedimentos

Por se tratar de um negócio jurídico bilateral, conforme visto antes, a homologação é instrumentalizada por meio de uma petição conjunta realizada entre o procurador do Órgão/Expropriante e o procurado do proprietário/Expropriado.

Após todos os ajustes acerca das questões de fato e de direito acertadas pelas partes, a petição é assinada pelos procuradores das partes e levada para distribuição no fórum juntamente com todos os documentos pertinentes, em especial, cadastro fundiário; certidões imobiliárias, tais como certidão de registro do imóvel; certidão vintenária, onde se verifica a cadeia dominial; certidão negativa de ônus reais, onde se verifica se o imóvel está gravado com hipoteca, penhoras, arresto, sequestro etc., além de ser verificada ainda a averbação de ações reipersecutórias visando a retomada do imóvel por terceiros. Fazem parte ainda da documentação o mapa e o memorial descritivo da área acompanhado do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) perante o Incra, bem como do Número de Identificação do Imóvel perante a Receita Federal (Nirf).

Após o processo estar devidamente autuado com a documentação completa, o juiz profere sentença de homologação determinando a expedição de alvará para liberação do valor depositado, bem como a expedição do mandado de registro

---

² Idem. Ibidem. p 283.

da área para o Órgão/Expropriante, pondo fim ao processo com julgamento de mérito nos termos do artigo 269, inciso III do Código de Processo Civil.

3.4 Por que homologação judicial?

A escolha pela utilização do procedimento de homologação judicial no caso das desapropriações das propriedades inseridas no Parque Estadual do Sumidouro está ligada à resolução de incidentes, os quais, sem serem sanados, na maioria das vezes, demandam um tempo muito maior para que o proprietário do imóvel receba a indenização pela desapropriação e o Órgão/Expropriante receba a posse e domínio da área a ser desapropriada.

Assim ocorre, por exemplo, como se verá a seguir, nos casos em que não houve abertura de inventário do proprietário já falecido; quando há necessidade de realizar a retificação da área; quando o imóvel não se encontra com a área de reserva legal averbada e quando o posseiro pretende realizar a usucapião do imóvel.

3.5 Ausência de inventário do proprietário já falecido

A escolha pela utilização do procedimento de homologação judicial para a desapropriação dos imóveis inseridos no Parque Estadual do Sumidouro foi definida principalmente em função das características encontradas no laudo fundiário das propriedades inseridas na referida Unidade de Conservação.

A característica peculiar encontrada nos cadastros fundiários dos imóveis é o grande número de propriedades onde a cadeia sucessória e possessória se estende no tempo sem que a consequente e necessária documentação imobiliária retrate essa sucessão de transmissão da propriedade. Ou seja, a posse da área é transmitida de geração para geração sem que haja a respectiva transferência no registro ou matrícula do imóvel o que, por consequência, inviabiliza que a desapropriação seja efetivada por meio de escritura pública por ferir o princípio da continuidade do registro previsto na Lei nº 6.015 de 1973, mais conhecida como a Lei de Registros Públicos. Vejamos:

“Art. 237 - Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro. (Renumerado do art. 235 e parágrafo único com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).”

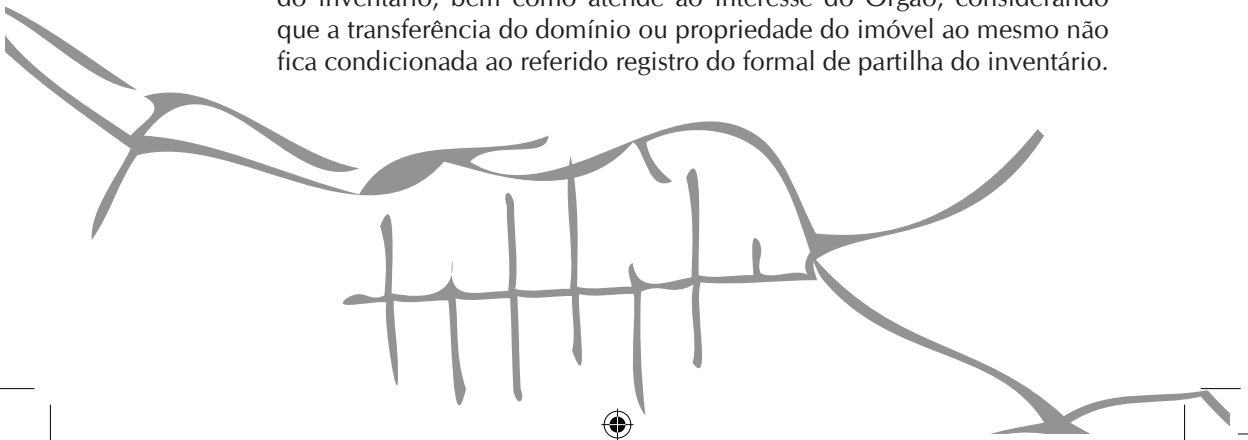
Nesse sentido, podemos citar o grande número de imóveis em que o proprietário que figura no registro imobiliário já faleceu, deixando herdeiros que não providenciaram o respectivo inventário do falecido proprietário do imóvel, estabelecendo uma enorme e complexa cadeia sucessória de posse do mesmo sem providenciar a transferência da propriedade, o que, conforme visto na Lei de Registros Públicos, impede a lavratura de escritura pública.

O que ocorre na maioria dos casos é que as propriedades são de famílias carentes, tanto de recursos financeiros quanto de orientação, no sentido de providenciar os inventários, quando é o caso.

A pior consequência gerada pela ausência de abertura de inventário do falecido proprietário do imóvel é o aumento do lapso de tempo para recebimento da indenização pela desapropriação, já que, necessariamente, para que a desapropriação ocorra por meio de escritura pública, o registro do formal de partilha do inventário, certamente, será exigido pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição da área objeto da desapropriação. Nesse sentido, considerando os custos totais que envolvem um processo de inventário, honorários de advogado, imposto de transmissão causa mortis, ITCD, custas do processo etc., as famílias carentes não se interessariam em regularizar a situação documental do imóvel perante o cartório com o simples objetivo de viabilizar a desapropriação por meio de escritura pública.

O que ocorre na prática é que o juiz de direito que preside a desapropriação analisa os elementos constantes dos autos, a capacidade das partes, a documentação imobiliária, o mapa e o memorial descritivo do imóvel e o edital de citação de terceiros interessados, abre vista para o Ministério Público manifestar e, ao final, defere o pagamento direto da indenização aos herdeiros, ao mesmo tempo em que defere a expedição de mandado de registro da área expropriada ao Órgão Expropriante.

Dessa forma, surge o procedimento jurídico da homologação judicial como uma forma ágil de viabilizar o recebimento pelos herdeiros da indenização pela desapropriação, independentemente do registro do formal de partilha do inventário, bem como atende ao interesse do Órgão, considerando que a transferência do domínio ou propriedade do imóvel ao mesmo não fica condicionada ao referido registro do formal de partilha do inventário.



3.6 Retificação da área no próprio processo de homologação

Outro fator que demonstra a importância do procedimento da homologação judicial diz respeito ao grande número de propriedades que apresentam divergência entre o tamanho apresentado no registro imobiliário e o tamanho da área encontrada em campo após o trabalho de medição para elaboração de mapa e respectivo memorial.

O fato é que a forma como se apurava o tamanho das áreas antigamente é muito diferente da forma como se trabalha atualmente para fazer o trabalho de medição das áreas.

A dificuldade em realizar a medição começa pelo acesso ao terreno do imóvel, em sua maioria rurais, com relevo íngreme e matas bastante fechadas, e instrumentos de medição que não passavam de cordas e teodolitos, ao contrário do que a tecnologia nos permite atualmente com o GPS, desde o uso mais fácil, como o de navegação, até o mais evoluído, o GPS geodésico, que apresenta o tamanho real da área de forma precisa.

O que importa destacar é que o fato de o documento do imóvel apresentar divergência em relação ao tamanho da área apurado em campo não inviabiliza a propositura da homologação judicial, considerando a possibilidade de requerimento conjunto feito pelo Expropriante e Expropriado visando à suspensão do processo até que a retificação da área seja feita, fazendo com que o registro imobiliário apresente o tamanho real da área apurado em campo.

Vale ressaltar que a retificação da área, muitas vezes, ocorre até mesmo sem que o processo de homologação seja suspenso, quando a documentação que viabiliza a retificação faz parte do processo, como mapa e memorial descritivo apresentando o tamanho real do imóvel e devidamente assinados pelos confrontantes. Nesse caso, o próprio juiz de direito, após verificar a presença de tais documentos, conferindo ainda a presença da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional que realizou o trabalho de medição, determina a transferência do imóvel para o Órgão/Expropriante por meio do mandado de registro da área com o tamanho real de campo apresentado no processo.

A consequência prática do deferimento da retificação da área dentro do procedimento judicial de homologação é tornar legítimo o recebimento da integralidade da indenização pelo proprietário do imóvel objeto da desapropriação. Não fosse a retificação da área, o proprietário somente receberia o valor correspondente ao tamanho da área apresentada no registro imobiliário, o qual, na maioria das vezes, apresenta um tamanho de área menor do que o realmente apurado em campo, e que tornaria o pagamento da indenização, por consequência, também menor.



Dessa forma, a homologação judicial se mostrou também um procedimento útil nas desapropriações do Parque do Sumidouro, considerando o grande número de casos de divergências encontradas em relação à área registrada menor do que a realmente apurada em campo, o que possibilitou o recebimento integral da indenização pelos proprietários, viabilizando, por consequência, ao Órgão/Expropriante a transferência do domínio ou propriedade integral da área com a medição real apurada em campo, passando tal medição a fazer parte do registro do imóvel.

3.7 Resolução de problema ligado à ausência de averbação de reserva legal

Após a conclusão dos estudos referentes ao cadastro fundiário das propriedades inseridas no Parque do Sumidouro, constatou-se que a maior parte delas não possuía reserva legal averbada à margem da matrícula. Tal fato serviu, assim como os elencados nos tópicos anteriores, como motivo para que o procedimento da homologação judicial fosse escolhido. Isso considerando tanto a exigência cartorial de averbação da reserva legal para retificação das áreas que apresentaram divergência em relação ao tamanho, quanto a exigência de averbação da reserva legal para transmissão das áreas para o IEF após o pagamento dos valores a título de indenização. Atores esses que para serem realizados exigem como requisitos a averbação da área correspondente à reserva legal, conforme determina o parágrafo 8 do artigo 16 da Lei Federal nº 4.771/65, mais conhecida como Código Florestal. Vejamos:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (Regulamento)
(...)

§ 8º—A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (grifos nossos).

Considerando a exigência legal de averbação da reserva legal conforme previsto acima, e de acordo com a lei, constata-se a grande utilidade do procedimento da homologação judicial nos casos em que é preciso

realizar o desmembramento ou a retificação de área perante o cartório imobiliário, como ocorreu na maioria das ocorrências ligadas ao Parque Estadual do Sumidouro, já que ao ser formalizada a petição conjunta entre proprietário e órgão ambiental, onde fica firmada a garantia de acordo entre as partes acerca do valor a ser pago e a transferência do imóvel para o Órgão/Expropriante, o IEF emite uma certidão, que passa a fazer parte do processo, na qual desobriga o proprietário a ter que averbar a área de reserva legal.

Isso é possível considerando que o imóvel está inserido em uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, como é o caso do Parque Estadual do Sumidouro, que apresenta a característica de maior restrição ambiental em relação à reserva legal. Importante destacar, nesse caso de desobrigação de averbação de reserva legal pelo IEF, a supervisão e aprovação tanto do juiz quanto do órgão do Ministério Público, já que a homologação se trata de um procedimento judicial no qual todos os atos passam a fazer parte de um processo judicial que se torna de conhecimento de todos.

3.8 Importância da homologação no caso de usucapião

O procedimento de homologação judicial se apresentou importante ainda nas desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro, considerando o grande número de casos em que o proprietário da área, por não possuir título de propriedade registrado perante o Cartório de Registro de Imóveis, necessitou propor ação de usucapião, visando o recebimento integral da desapropriação e não só pela posse.

Nesses casos, o procedimento da homologação se fez normalmente, com o depósito judicial no Banco do Brasil do valor integral em nome do posseiro, ficando bloqueado até que o mesmo obtivesse sucesso na Ação de Usucapião, tornando-se, assim, proprietário da área com título hábil expedido pelo juiz de direito reconhecendo-o como tal.

Dessa maneira, há benefício para ambas as partes, já que a homologação judicial da desapropriação pode ser suspensa a partir da propositura da ação de usucapião pelo posseiro, visando evitar que ele receba apenas a indenização pela posse da área a qual, conforme entendimentos jurisprudenciais, chega a ser desvalorizada cerca de 40 a 45% em relação à indenização paga ao expropriado com título hábil de domínio ou propriedade.



No que diz respeito ao benefício para o Órgão/Expropriante, importa dizer que na própria petição de homologação, quando é de interesse do Órgão, a posse da área fica autorizada mediante o levantamento do valor correspondente à posse. Nesse caso, a diferença correspondente ao valor integral da indenização fica retida e bloqueada até que seja reconhecida a propriedade da área ao possessor no final da ação de usucapião.

3.9 Segurança jurídica com publicação de edital

O fato de as desapropriações serem pagas por meio de recursos públicos gera cobrança e fiscalização no sentido da aplicação responsável do dinheiro público, seja por meio dos órgãos de auditoria, seja pela própria sociedade.

Nesse sentido, o velho ditado “o seguro morreu de velho” se aplica em prol do Órgão/Expropriante quando utiliza o procedimento de homologação judicial visando atender o artigo 34 do Decreto nº 3.365 que determina:

“Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova da propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com prazo de dez dias, para conhecimento de terceiros.”

Dessa forma, o edital para conhecimento de terceiros fica vinculado ao processo judicial de homologação, dando um caráter maior de publicidade para a desapropriação permitindo a intervenção de terceiros no próprio processo de desapropriação, visando maior segurança para o expropriante, juiz e Ministério Público no que diz respeito à autorização do levantamento do valor depositado.

3.10 Economia com pagamento de emolumentos cartoriais

Sabemos o quanto é difícil, muitas vezes, conseguir recursos públicos para as diversas necessidades dos órgãos que movimentam a máquina estatal. Sabemos ainda o quanto é caro o custo com emolumentos cartoriais para lavratura de escritura pública e registro da mesma.

Devemos considerar ainda que em alguns estados, como ocorre em Minas Gerais, há tabela para cobrança de emolumentos cartoriais baseada no valor atribuído à compra, no nosso caso, o valor da indenização.

Considerando o grande número de propriedades inseridas em Unidades de Conservação, as quais, sendo de proteção integral, deverão necessariamente

ser desapropriadas segundo a Lei nº 9985/2000, o custo com emolumentos cartoriais é visivelmente considerável.

Nesse sentido, o procedimento da homologação judicial surge como um meio de economizar custos com tais emolumentos cartoriais, levando em conta que o juiz determina a expedição do mandado de registro da área para o Órgão/Expropriante, evitando assim a lavratura de escritura pública e o consequente registro da mesma.

Não fosse assim, teríamos dois gastos consideráveis, principalmente se levarmos em conta a desapropriação de grandes áreas cujos valores de mercado por hectare são expressivos, como ocorreu no Parque Estadual do Sumidouro.

3.11 Depósito judicial com correção monetária

Importante ainda fazer menção acerca da importância do procedimento da homologação judicial para as desapropriações ocorridas no Parque Estadual do Sumidouro em função da correção monetária.

Considerando que grande parte das desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro teve que passar pelas soluções dos incidentes acima citados ou pelo menos um deles, o procedimento da homologação judicial se fez interessante considerando que o depósito do valor atribuído para a indenização é feito no início do processo.

Dessa forma, a correção monetária passa a ser um dos incentivos para que o expropriado feche o acordo levando em conta que, não obstante a necessidade de se resolver os incidentes citados que ocorrem durante o processo, o valor encontra-se depositado em conta judicial vinculada ao processo junto ao Banco do Brasil, gerando segurança para o expropriado de que o dinheiro não poderá voltar para o expropriante a não ser por ordem judicial.

Assim, a correção monetária a partir do depósito feito no procedimento judicial de homologação surgiu não só como uma forma de incentivar o proprietário a aceitar a desapropriação, mas também como uma maneira de viabilizar ainda a imissão imediata do IEF na posse do imóvel, considerando que o valor já se encontra em conta judicial em nome do expropriado.

3.12 Imissão de posse

Por fim, vale mencionar o importante instrumento que a homologação judicial se fez para que o IEF tivesse a imissão imediata na posse dos imóveis desapropriados no Parque Estadual do Sumidouro.

Conforme dito acima, grande parte das propriedades que foram

desapropriadas no Parque do Sumidouro apresentou alguns dos problemas anteriormente apontados, como necessidade de retificação de área, ausência de averbação de reserva legal, em especial a ausência de inventário para partilha dos bens deixados pelos falecidos proprietários dos imóveis.

Sendo assim, caso as desapropriações, nos exemplos citados, fossem realizadas apenas por meio de escritura pública, seria necessário que os incidentes fossem sanados previamente e o Órgão/Expropriante teria que esperar, não se sabe até quando, para conseguir a imissão de posse do imóvel.

A desapropriação por meio do procedimento de homologação judicial nesse caso se mostrou útil para que o proprietário sentisse segurança quanto ao recebimento do valor ajustado, bem como se mostrou útil ao expropriante no que diz respeito à autorização imediata quanto à imissão de posse do imóvel, principalmente por se tratar do Parque Estadual do Sumidouro, que possui vários projetos de obra e/ou reforma das edificações visando à implantação rápida da Unidade de Conservação, a qual prevê abertura para a população com centro de visitantes, casa para abrigo de pesquisadores, alojamentos etc.

4 Conclusão

Sabemos o quanto é complexo o trabalho que envolve a desapropriação, de um modo geral, seja por ausência de recursos, seja em função dos vários problemas que surgem em decorrência de cada caso apresentado em razão das diferenças de situações peculiares encontradas em relação ao imóvel ou em relação ao proprietário.

Mas quando nos deparamos com o trabalho de regularização fundiária de Unidades de Conservação, o desejo de resultados se torna ainda maior, por se tratar de proteção do meio ambiente, da natureza.

Nesse sentido, quando nos dispomos a pensar e repensar os procedimentos mais ágeis que devemos encontrar para transferir para o Estado uma determinada área ecologicamente relevante, estamos, em última análise, pensando em como assegurar, de forma rápida, a preservação de animais e plantas em seu habitat natural. Afinal, como sempre diz o renomado biólogo do IEF/MG e professor Célio Vale, eles “não têm voz nem partido político, mas são os verdadeiros donos dos terrenos e das matas”.

Daí surgiu a necessidade de pensar, dentro de nossa equipe da Gerência de Regularização Fundiária do IEF, uma maneira que pudesse viabilizar a negociação com os proprietários dos imóveis inseridos no Parque Estadual

do Sumidouro, visando a transferência, o mais rápido possível, das áreas para o IEF e compatibilizando os dois interesses em jogo.

Primeiro os interesse dos proprietários em receberem rapidamente as indenizações, apesar da existência dos incidentes/dificuldades que eles próprios apresentavam, como dito antes, em razão da ausência de inventário, retificação de área, ausência de averbação de reserva legal, necessidade de propor ação de usucapião para comprovar domínio etc. De outro lado, o interesse e obrigação legal do IEF pela gestão ambiental plena e correta para implantação de todos os projetos relacionados ao Parque. Gestão plena que sabemos, só é possível com a posse e domínio da área transferida ao Estado.

O procedimento da homologação judicial para as desapropriações realizadas no Parque Estadual do Sumidouro, dessa forma, foi imprescindível para a conciliação dos interesses mais diretamente envolvidos, expropriante e expropriado, bem como a preservação dos interesses daqueles que são a verdadeira razão de ser de todo o trabalho, os animais, as plantas e todos os demais recursos naturais da região, como o patrimônio arqueológico, espeleológico, paleontológico, e os cursos d'água.



5 Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 1990. 168 p. (Série legislação brasileira).

BRASIL. Decreto nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em: 05 abr. 2010.

BRASIL. Lei 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em: 05 abr. 2010.

BRASIL, Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em: 05 abr. 2010

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> . Acesso em: 05 abr. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**, 21. ed., [s. l.] Del Rey, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes: **Direito administrativo brasileiro**. 26. edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.



