REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PUBLICA

ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 03 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - JUL/DEZ 2018
ISSN 2595-5667

Rio de Janeiro,
2018.

Revista de Direito da Administração Pública

Law Journal of Public Administration

Conselho Editorial:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACh), Valdivia, Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turqia
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasílialia, UNB, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de SÃ£o Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goías, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir FranÃ§a, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de SÃ£o Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

Avaliadores:

Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ.
Sr. Bruno Santos Cunha, USP.
Sr. Ciro Galvão, USP.
Prof. Henrique Cardoso, UFS.
Profa. Irene Nohara, Mackenzie.
Prof. Jamir Ribeiro, UFJF.
Prof. Phillip França, PUC-RJ.
Sr. Márcio Felipe da Cunha, UFF.
Sra. Marina Rúbia de Carvalho, PUC-GO.
Sandro Alves Simões, CESUPA.
Victor Aguiar Jardim de Amorim, IDP.
Wilson Braga da Silva Neto, UNINOVE.

Diagramação e Layout:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 005
Emerson Affonso da Costa Moura

OS INFLUXOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: O DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVAR PRECEDENTES VINCULANTES 006
Ingrid Bispo dos Santos

GESTÃO DO JUDICIÁRIO E GESTÃO DA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIOS. 063
José Paiva, Alex Pizzio

DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DISCRICIONARIEDADE ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NUMA ÁREA SOB PRESSÃO AGROPECUÁRIA 095
Ronaldo Pereira Santos, Neuton Alves de Lima

ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: EFICIÊNCIA E SEU INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE 119
Laura Jane Ribeiro Garbini Both, André Rodrigues Meneses

A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E PERSPECTIVA INTERNACIONAL 135
Monica Sousa, Alex Bruno Canela Vilela

O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO OBSTÁCULO À ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS 161
Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Andressa Guimarães Freire

O POVO COMO FISCAL DA LEI: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE POPULAR DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 190
Vanessa Oliveira de Queiroz

COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS: APLICAÇÃO DA LEI 13.303/2016 221
Luiza Cadar Almeida Machado Rabelo

O PACTO FEDERATIVO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO BRASIL 240
José Francisco Siqueira Neto, Daniel Francisco Nagao Menezes

DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DISCRICIONARIEDADE ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NUMA ÁREA SOB PRESSÃO AGROPECUÁRIA

DESTINATION OF PUBLIC LANDS IN THE AMAZON: DISCRICIONARITY AMONG POSSESION REGULARIZATION AND PROTECTED AREAS UNDER AN AGRICULTURAL PRESSURE REGION

NEUTON ALVES DE LIMA

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Amazônia. Professor assistente da Universidade Federal do Amazônia. Procurador Federal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

RONALDO PEREIRA SANTOS

Pós Graduado em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal do Amazônia e Pós graduado em Direito Público pela Universidade Federal do Amazônia. Servidor Federal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

RESUMO: O Poder Público deve realizar a gestão, conservação e destinação de suas terras públicas, conforme os preceitos legais e Constitucionais. Contudo, o Executivo Federal tem enfrentado resistência para criação de Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia, em detrimento da regularização das posses. O presente artigo faz uma análise jurídica da tomada de decisão e discricionariedade da União na destinação destas terras, à luz da Constituição, das Convenções internacionais e das Leis pátrias, tendo como pano de fundo a análise do caso das UCs no Sul do Amazonas. Conclui-se que as terras públicas são priorizadas à proteção ambiental, mas ainda devem ser observadas todas as ferramentas de governança fundiária, incluindo o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). O arcabouço jurídico brasileiro indica que nas glebas públicas federais, se não criadas as Terras Indígenas (TI) ou UCs, deve o poder público, subsidiariamente, buscar a regularização fundiária, considerando a aptidão e vocação das terras.

PALAVRAS-CHAVES: Unidades de Conservação, Terras públicas, desmatamento.

ABSTRACT: Government must carry out the management, conservation and destination of its lands, according to the legal and constitutional precepts. In Amazon the Federal Government has faced resistance and criticism in setting Protected Areas (PA) in detriment of the economic exploitation by the regularization of the possessions. We make a legal analysis of the State's decision on the destination of these public lands, under Constitution, the International Conventions on the Environment and the Brazilians laws in South of Amazonas´s protected areas . Federal Public lands are prioritized for environmental protection, but all tools of land governance, including Economic Ecological Zoning (EEZ), must still be observed. In case of non-creation of Protected areas, Govenment should seek land regularization, considering the aptitude and vocation of the lands, in a subsidiary way.

KEYWORDS: Protected areas, Public Lands, deforestation.

I. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas ocorreu um aumento significativo de atividades agropecuárias em direção à Amazônia na denominada "fronteira de agropecuária" - sendo este o fio condutor do fenômeno do desmatamento, tanto legal quanto ilegal. A literatura chama esta região de "arco do desmatamento", localizada ao Norte ou na borda da Amazônia Legal, cujos municípios têm a maior participação na faixa de desmatamento acima de 50% (OMETTO *et al*, 2011). Este avanço da fronteira possui outros fatores que estão ligados diretamente ao progresso econômico capitalista (CARVALHO, *et al*, 2014).

Boa parte deste desmatamento ocorre em terras púbicas, cuja maior parte está na Amazônia (ALMEIDA e MARIANI, 2018) e que, por isto, representam um valioso patrimônio à Administração Pública, tanto do ponto de vista socioambiental e econômico quanto político e estratégico. A maior parte delas são glebas rurais, sejam glebas ainda devolutas (não destinadas, nem arrecadadas) ou já destinadas a um fim público específico, como as áreas destinadas à proteção ambiental (SANTOS, MARQUES, 2016). Dados de BRASIL (2013) apontam que 59 milhões de hectares de terras federais ainda estão sem destinação (12% da Amazônia Legal).

Apesar dos esforços de décadas do Governo Federal na proposição de Programas e Planos para a Região (LOUREIRO, PINTO, 2005; IPAM, 2006), a ocupação desordenada das terras da Amazônia tem levado inexoravelmente a ilegalidades, conflitos socioagrários, grilagem de terras públicas, descontrole no uso e gestão deste patrimônio imobiliário, insegurança jurídica e perdas ambientais incalculáveis (WORLD BANK, 2014). Outro problema é que o desmatamento, oriundo do uso da terra e a agropecuária, emitem 73% gases do efeito estufa o que resultou no fato do Brasil se comprometer a reduzir em 37%, abaixo dos níveis de 2005, as emissões de gases de efeito estufa, até 2025 (SEEG, 2017), inclusive com a expansão das áreas protegidas (art. 4º, inciso VII da Lei 12.187/09).

Neste sentido, o planejamento macro, presente nas proposições geradas nos Zoneamentos Ecológicos Econômicos – ZEE (que deveria ser o carro-chefe do planejamento no uso dos recursos naturais) formula iniciativas que devem compreender a satisfação dos objetivos mais antagônicos: desde a proteção ambiental até o seu uso racional, equilibrado e sustentável (BRASIL, 2002). Entretanto, parece que esta ferramenta de gestão territorial tem sido pouco utilizada na sua dimensão prática (FARIAS, BELTRÃO, SANTOS; CORDEIROS, 2016).

No pilar proteção ambiental entre suas diversas ferramentas de concretude (art. 225 da CF/88) está a criação de Unidades de Conservação (Ucs), sobretudo em áreas sob intensa pressão econômica (NEPSTAD, *et al*, 2008; QUEIROZ e YOUNG, 2009), como é o caso do Sul do Amazonas, região com altíssimas taxas de crescimento da economia agropecuária. Ocorre que a população, em geral, nesta região, não apoia esta política protecionista oficial, requerendo que haja a regularização fundiária de suas posses (PAULO, 2016), pois haveria fundamentação legal também para este objetivo. A pressão é tanta que levou à costuras políticas no âmbito do Executivo Federal para rever os limites e/ou tamanhos em até 60% destas áreas (Instituto Socioambiental, 2017, p. 06).

A discussão proposta, portanto, é saber quais caminhos que tem na Constituição Federal de 1988, nas Convenções Internacionais ou mesmo da legislação correlata que eventualmente vinculem (ou mesmo limitem) a Administração Pública de tomar a decisão do uso de seu patrimônio para este ou aquele fim. Ou seja: qual o tamanho da discricionariedade da Administração, neste caso específico, para a destinação de suas terras públicas.

Posta essa problemática, este artigo discute a limitação da faculdade administrativa, da governança, a gestão e destinação das terras públicas federais frente aos objetivos constitucionais da função social da terra para fins econômicos, concomitantemente ao dever de proteção dos recursos naturais. Além disso, o estudo pretende apontar se há preponderância ou prioridade, quando do uso do poder discricionário da Administração Pública para a destinação das suas terras públicas, tendo com pano de fundo as Unidades de Conservação federais criadas na região Mesorregião Sul Amazonense.

Para tanto, utilizou-se pesquisa quali-quantitativa, por meio descritivo e analítico de dados da literatura, comparação da legislação pertinente. Além disso, fez-se um estudo de caso, conforme apresentaremos no primeiro tópico a seguir, com o recorte espacial da criação de Unidades de Conservação - UCs na Mesorregião Sul do estado do Amazonas, tendo como referência principal o marco legal da incorporação de 2,6 milhões de hectares (BRASIL, 2016).

II. CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA MESORREGIÃO SUL DO ESTADO DO AMAZONAS

Delimitamos como recorte espacial da criação das UCs na Mesorregião Sul do estado do Amazonas (Figura 01), historicamente como a de grande concentração do desmatamento na

Amazônia, e representa as duas grandes Bacias do Rio Purus e Bacia do Rio Madeira (PINHEIRO, REZENDE, 2012; PONTES,R., NORONHA, M., PONTES,K.,2016). Este cenário tem estreita relação com a expansão da economia da soja e da pecuária oriundo de Rondônia e Norte de Mato Grosso, onde as opções de terras mais baratas já estão se escasseando (PONTES et al, 2016).

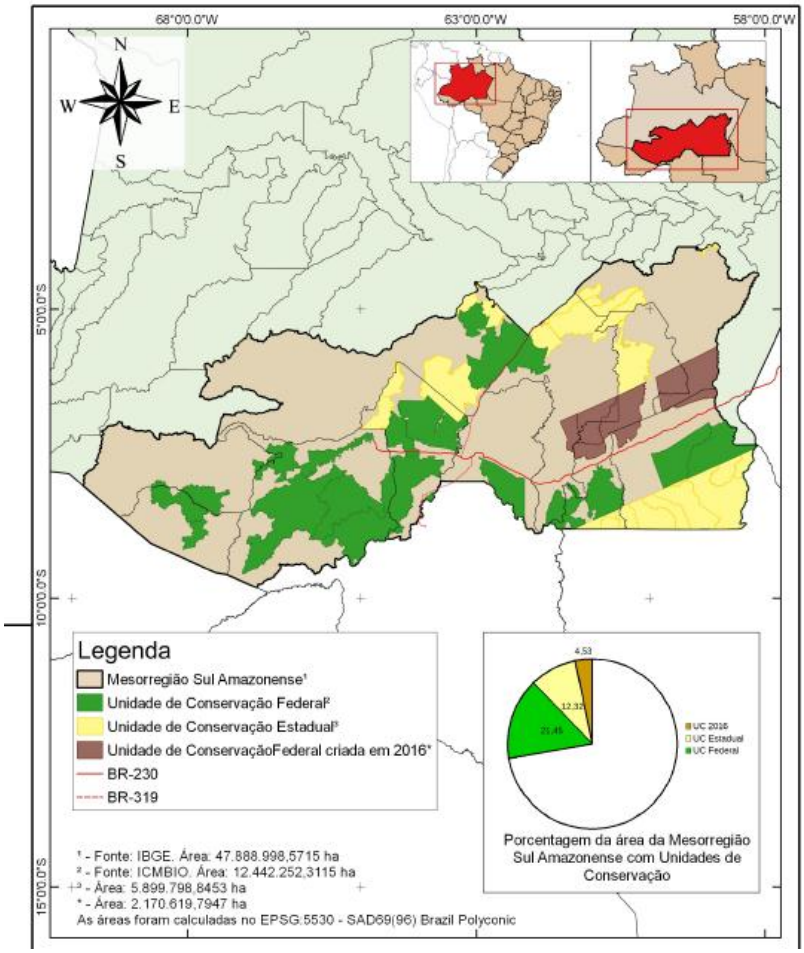

Figura 1. Mesorregião Sul Amazonense com Unidades de Conservação Federais e Estaduais, com destaque para as cinco UCs criadas em maio de 2016 na Bacia do Rio Madeira (Autor: Eng. Florestal Vinicius Pizziolo, INCRA-AM).

Além disso, há ainda o fato de que as terras no Norte do Brasil tenham em média valores abaixo daquelas negociadas nas demais regiões do Brasil (INFORMA ECONOMICS FNP, 2016), aumentando a procura por imóveis nesta região. Isto porque, são áreas relativamente de bom relevo para culturas que dependem de mecanização - como é o caso da soja - e também valorizada com a iminente pavimentação da Rodovia BR-319 (FEARNSIDE, *et al*, 2009). Tais

elementos impulsionou o governo federal a proteger 2,6 milhões de hectares neste território da região sul do Amazonas, na Bacia do Rio Madeira (BRASIL, 2016; PAULO, 2016).

Todos os estudos do Governo Federal sempre levaram a crer que a Bacia do Rio Madeira precisava de proteção especial. Primeiro a Portaria MMA nº 09 de 23/01/2007 (BRASIL, 2007), que elegeu as cinco áreas de importância biológica 'muito alta' ou 'extremamente alta' (Instituto Socioambiental, 2017, pg. 01) e que foram depois sugeridas pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais na Amazônia. O Macrozoneamento da Amazônia Legal a denomina de "**"Unidades Territorial: Contenção das frentes de expansão com áreas protegidas e usos alternativos"**, com clara preocupação ambiental (BRASIL, 2010). Por fim, há ainda as justificativas técnicas para a criação destas Unidades na "Proposta Técnica" do ICMBIO (BRASIL, 2013 b; 2015), mas que não analisaram aspectos de planejamento do ZEE.

Em que pese estas justificativas técnicas, houve intensas críticas a esta iniciativa de criação das aludidas área de conservação, tanto pelos agropecuaristas quanto por boa parte da população destes municípios (PAULO, 2016), argumentando que tais terras públicas deveriam ser resguardadas para a regularização fundiária, uma vez que possuem aptidão agrícola, como indicado no Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE – Estadual da Bacia do Purus (AMAZONAS, 2011). Ocorre que onde localizam estas Unidades de Conservação não há, ainda o ZEE estadual, mas somente o Macrozoneamento ZEE (BRASIL, 2010).

Ainda assim, os representantes dos interesses do desenvolvimento agropecuário argumentam, ainda, que há interesses internacionais nesta política, pois as áreas protegidas comprometeriam a competitividade da agropecuária e mineral nacional e favoreceria a dos Estados Unidos, com a soja, milho, madeira, minérios e algodão, por exemplo, como sugere um polêmico relatório encomendado pelo setor produtivo daquele pais (GARDINER & ASSOCIATES e FRIEDMAN, 2010).

Ademais, as terras mais acessíveis do ponto de vista de infraestrutura de estradas e rodovias, são de patrimônio da União, por conta da arrecadação de boa parte das terras ao longo das rodovias federais BR-319 e BR-230. Isto seria mais um fator negativo a esta medida de proteção ambiental: as melhores terras estariam engessadas.

III. NATUREZA JURÍDICA DAS TERRAS PÚBLICAS

O texto Constitucional faz separação entre as terras devolutas e as terras públicas: "A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o

plano nacional de reforma agrária" (art.188). Deste dispositivo, extrai-se, inicialmente, que a terra pública é gênero, no qual se inserem as terras devolutas e as arrecadadas. E, assim, por definição, tais Terras Públicas são bens cujos detentores são a União, estados, municípios e o Distrito Federal. A segunda análise que se infere é a aparente preferência pelo uso deste patrimônio para fins agrícolas ou reforma agrária.

Quanto a indisponibilidade do patrimônio público, do qual o Estado não pode se distanciar e, ao mesmo tempo, observando a classificação legal do Código Civil, Carvalho Filho (2006) distingue três grupos de bens públicos: (i) **Bens Indisponíveis** –de caráter tipicamente patrimonial e que, por isso mesmo, as pessoas a que pertencem não podem deles dispor, nem onerá-los e desvirtuá-los das finalidades a que estão voltados. São de uso comum do povo; (ii) **Bens Patrimoniais Indisponíveis** – revestidos da natureza patrimonial e utilizados efetivamente pelo Estado para alcançar os seus fins, não podendo possuir fim diverso daquele expresso na Lei; e (iii) **Bens Patrimoniais Disponíveis** – os que admitem a disposição pela própria Administração Pública (art. 17, da Lei 8.666/1993, combinado com o art. 105, da Lei 4.320/1964). A Administração poderia aliená-las a terceiros, uma vez que não serem indisponíveis (bens especiais ou comuns do povo), havendo previsão legal para a União executar a transferência para particulares em terras da Amazônia Legal (Lei 11.952/09).

Não há um consenso na doutrina e na lei, contudo, em linhas gerais, as terras devolutas são aquelas de pertencentes ao poder público, ainda não tituladas ou identificadas, sendo aquelas não arrecadadas pelo poder público, nos termos da Lei 6.383/1976, excluídas as áreas reconhecidamente de domínio particular (BORGES, 1976). Muitas áreas públicas ainda não passaram pelo processo administrativo de discriminação, descrição e registro em Cartório.

As terras públicas citadas na Constituição Federal (art. 20, inciso II, e art. 26, inciso IV) gozam da dominialidade natural, conforme Hermida (2004). Já as terras públicas em sentido estrito, que passaram pelo procedimento de arrecadação, são tidas como de efetivo domínio da União, tendo se submetida ao Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, de que trata Lei 6.383/1976. Assim, nos dois casos, a áreas podem ou não ser alienadas.

Por sua vez, aquelas terras ainda não destinadas, seja para reforma agrária ou para proteção ambiental, têm a natureza jurídica de bem dominical, especialmente por estarem disponíveis para os fins a que a Administração entender mais adequado. Desta forma tais patrimônios são alienáveis, mas não penhoráveis (MATOS, 2002). Por consequência, uma vez destinadas para um fim em específico, tornam-se bens públicos especiais, já que são destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal,

incluindo os imóveis de suas autarquias (art. 99, inciso II, do Código Civil Brasileiro). E, neste caso, são inalienáveis e impenhoráveis.

IV. ELEMENTOS JURÍDICOS DO PODER DISCRICIONÁRIO NA DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS

O poder discricionário é uma das prerrogativas que possui a Administração em que o agente público está diante de uma situação na qual a lei não tratou de pontuar as em detalhes a hipótese de aplicação nem oferecer a possibilidade de valoração da conduta. Carvalho Filho (2006) sinaliza que pode o agente avaliar a conveniência e a oportunidade dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos, dando à Administração certa margem de decidir, desde que não fira preceitos básicos legais nem constitucionais.

A destinação das terras públicas pode ganhar dois contornos que são, por sua natureza, distintos e de certa forma antagônicos: (i) para fins da exploração econômica: seja individualmente ou para posse e usufruto em favor de comunidades tradicionais (Lei 8.666/93, art. 17); e (ii) para a preservação ou conservação ambiental (CF, art. 225, e Lei 9.985/2000). Em relação ao primeiro objetivo, as terras públicas são passíveis de exploração econômica e podem servir ao que está previsto no art. 170 da Constituição Federal, como o direito de propriedade, o cumprimento da função social e o livre exercício da atividade econômica. Nota-se que tal uso da terra pressupõe maior pressão sobre os recursos naturais e – ainda que se tenham mecanismos legais para seu controle (como a necessidade de licenciamento ambiental, obrigatoriedade de recuperação ou mesmo a aplicação da regra poluidor-pagador) – de maiores taxas de perdas de recursos naturais. Neste caso, a previsão legal da alienação é expressa no art. 17, da Lei 8.666/93.

Sob o enfoque ambiental, tem-se o art. 225 da CF e do art. 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é parte, visando a criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP), incluído aqueles de sentido estrito, como as UCs da Lei 9.985/00 (MILARÉ, 2007, p. 651), assim como de sentido amplo, em que estão as áreas de preservação permanente (APP), de reserva legal (RL) ou ainda aquelas áreas de proteção especial onde se inserem as terras indígenas e territórios quilombolas (PEREIRA, SCARDUA, 2008).

Observa-se que, no caso das terras indígenas (TI), servem direta e indiretamente à redução de desmatamento e, portanto, à proteção ambiental, embora originariamente tenham

como objetivo a proteção etnoambiental destas comunidades (MAGANHOTTO, *et al*, 2014; JUSYS, 2018). As terras públicas podem concorrer simultaneamente em fins públicos, ambos de esteio constitucional e que, em princípio, são antagônicos. Ou seja, qual o fim público mais relevante: proteger o patrimônio socioambiental ou utilizá-lo para exploração econômica? A resposta não é simples, pois há tutela no texto Constitucional para as duas opções.

Estudos têm mostrado que os serviços ecossistêmicos ou ambientais têm papel importante para a agricultura, posto que sem recursos naturais, não há atividade agropecuária sustentável ao longo do tempo (SBPC-ABC, 2012, p. 77). Por esta análise, em tese, deveria o poder público priorizar a proteção ambiental, restando à atividade agropecuária um papel subsidiário, residual ou secundário.

Numa primeira aproximação, esta é a posição defendida pelo IPAM (2006, p. 82): "As glebas de terras para proteção ambiental possuem uma sistemática própria, prevista na Lei n° 9.985/2000 (...), e, quando houver sobreposição de interesses, a destinação ambiental **acaba se sobrepondo às demais destinações agrárias** (CF, art. 225, § 5°)" (**grifo nosso**). Antes mesmo de adentrar ao texto constitucional, é importante um olhar sobre o eventual ponto de equilíbrio que possa existir no arcabouço jurídico vigente entre economia e proteção ambiental. A CDB criou a figura da "utilização sustentável", que trata da utilização de componentes da diversidade biológica de forma que, em longo prazo, não resulte na diminuição da diversidade biológica, com intuito de manter seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras.

Observa-se que este conceito é norteador para a aplicação desta Convenção no Direito interno brasileiro, admitindo e estimulando o uso da diversidade biológica de forma a não comprometer a sua diminuição e escassez às gerações futuras. Noutras palavras, o que se quer ali é que haja um uso mais moderado ou limitado dos recursos naturais. Uma segunda análise é que a CDB tem como escopo um item em particular dos recursos naturais, no caso, a diversidade biológica ou os recursos genéticos. Deflui daí o seguinte questionamento: aplica-se, desta Convenção, o conceito de "Uso Sustentável" apenas para recursos genéticos ou também para outros bens ambientais, como água, ar, solo? Amplia-se ou restringe-se tal interpretação?

Parece o caso de verificar se cabe o princípio da interpretação mais protetiva, mais restritiva ou in *dubio pro natura* – comum ao Direito Ambiental. Embora haja divergência doutrinária quanto à existência, aplicação, validade e prevalência deste princípio no Direito do meio ambiente (GUIMARÃES, 2017, p. 23), é certo que, se o que se quer é proteger o patrimônio genético, não é possível fazê-lo sem proteger antes de tudo aquilo que o mantém e

garante sua existência: as terras (solo), a qualidade do ar e os recursos hídricos – fontes de nutrientes e demais recursos sem os quais os organismos vivos prescindem. E assim, todo o ordenamento jurídico interno deve estar em harmonia para o uso sustentável.

É razoável observar que a própria Constituição Federal tende a utilizar-se tanto desta premissa do **desenvolvimento ou uso sustentável** quanto da interpretação mais ampla quanto aos fatores ambientais. Com efeito, o art. 225 da Carta Magna tem aspecto ampliado, não se restringindo apenas aos recursos genéticos. Além disso, o texto busca em mais de uma passagem o equilíbrio entre o uso econômico racional, o que nos leva a concluir que entendeu possível o uso das terras públicas para dois fins: uso agrícola e proteção ambiental. Basta, por exemplo, verificar o art. 170 CF em que a iniciativa privada é estimulada, mas sempre observando limitações de ordem ambiental ou mesmo da função social.

Importante verificar os preceitos constitucionais que permitem alguma interpretação quanto à tensão entre o uso econômico e a proteção das terras públicas e a sua destinação. Primeiro, tem-se o art. 188 da Carta Magna: "A destinação de terras públicas e devolutas será **compatibilizada** com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária" (grifo do nosso). Se analisado isoladamente, entende-se que, aparentemente, este artigo prioriza a destinação das terras públicas para a política agrícola e a reforma agrária. Além disso, considerando que este dispositivo consta no Título "Da Ordem Econômica e Financeira", percebe-se que é admissível entender a exploração econômica como prioritária, pois não pode o patrimônio agricultável ficar ocioso num país com vocação sabidamente de bases agrárias.

Contudo, o verbete **contabilizar** atrai para si o conceito de ponderação e equilíbrio, ou seja, compatibilizar o crescimento econômico com outro objetivo de igual peso do poder público. Não fica claro qual este objetivo, mas, em leitura sistemática do texto constitucional, a impressão de que se trata da proteção aos recursos naturais (IPAM, 2006).

A regulamentação do o art. 188 da CF sinaliza a tese que prioriza exploração econômica, visto no art. 13 da Lei nº 8.629/1993. As terras públicas devem, de preferência, servir à reforma agrária, o que não indica obrigatoriedade. Nota-se que tal patrimônio deverá ser sempre utilizado tendo como horizonte a compatibilização com tais fins: será considerada esta possibilidade de uso quando a tomada de decisão pelo poder público sopesar com outros fins da Administração. Acrescentou-se ainda no parágrafo único do supracitado artigo que:

> Art. 13 (…)
>
> Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e **os parques,** somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos

> diversos do previsto neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, **preservação ecológica,** áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional. (grifo nosso).

A possibilidade do uso de imóveis públicos para fins diferentes da reforma agrária, ao abrir exceção quando as terras já tiverem sido utilizadas como "parques". Mas este parágrafo não resolve, pois se entende que parques são aquelas áreas que o poder público já destinou oficialmente, o que se assimila ser espécie de área protegida da Lei 9.985/2000. A dúvida permaneceria: as terras públicas não destinadas (devolutas) estariam inseridas na obrigatoriedade de uso à Reforma Agrária? Pelo critério da exclusão, em princípio a resposta seria positiva, uma vez que as glebas não destinadas não fazem parte do rol do parágrafo único do art. 13 da Lei 8.629/93. Além disso, o dispositivo admite, o uso para a **preservação ecológica**, o que pode ser interpretado como a criação de políticas de proteção destas terras para fins ambientais.

O § 5º do art. 225 há a seguinte menção: "São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais". Ou seja, somente se as terras já foram formalmente destinadas à criação de áreas protegidas, não pode a Administração dispô-las para outros fins.

Fica esta impressão por que ao ditar a palavra "necessárias" parece que ato seguinte do poder público dirá o que são ou não terras necessárias, pois não bastam serem terras públicas para obrigatoriamente serem protegidas. Segundo, esta linha de análise tem validade se já houve a criação prévia de UC, pois, se há apenas intenção ou indicação de que certa área tem atributos ecológicos importantes, poderá o poder público rever sua decisão e destiná-lo a outro fim que não o ambiental - ato que pode ser revisado.

O art. 43 da Lei nº 9.985/2000, indica consonância com a mesma interpretação: "o poder público fará o levantamento nacional das terras **devolutas,** com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza, no prazo de cinco anos após a publicação desta Lei" (grifo nosso). Noutras palavras: para cumprir o fim de proteção ambiental, as terras devolutas podem ou não ser utilizadas para tal objetivo, a depender da decisão da Administração, evidentemente ancorada em estudos técnicos, indicando quais serão "necessárias" conforme o Art. 225, § da Constituição.

O mesmo artigo exclui, ou pelo menos não cita, os levantamentos prévios a serem feitas nas áreas arrecadadas e matriculadas em nome do poder público. Contudo, não é razoável este tratamento permanecer apenas para as glebas devolutas. Primeiro, porque muitas áreas já arrecadadas não possuem necessariamente uma destinação prévia de uso, estando livre para qualquer afetação pelo poder público. Ademais, não parece razoável imaginar que as áreas devolutas possuam atributos ecológicos mais importantes que aquelas áreas já arrecadadas - pois são áreas, teoricamente, com atributos naturais similares (pelo menos na mesma região).

Ou seja: pode-se interpretar que há prioridade da proteção ambiental, como se extrai da ressalva contida no art. 13 da Lei 8.629/93, onde a Administração cria, primeiramente, os espaços protegidos nas suas áreas, mas seguindo estudos técnicos; e depois não poderão ser utilizadas nem tampouco revertidas para outro fim. Somente depois disto, se as terras não foram ainda destinadas para tal fim, resta-lhes o uso para a exploração econômica. Advoga em favor dessa Felzemburg (2011, p. 107) ao comentar o referido artigo da Lei nº 8.629/93.

Deste pensamento surge a noção de que a margem de discricionariedade da Administração é muito pequena, o que Carvalho Filho (2006) patenteia de **discricionariedade técnica**, (ou residual) no âmbito do qual se atribui à Administração o poder de fixar juízos de ordem técnica, mediante o emprego de noções e métodos específicos das diversas ciências ou artes.

Além disso, o entendimento relativo à prioridade da proteção ambiental é reforçado pela leitura do inciso III do art. 225 da Constituição Federal, que atribui ao poder público a tarefa de "definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...)". A palavra **incumbênc**ia é claramente impositiva ou obrigacional já que, em todos os outros incisos do mesmo artigo, trata de ações que levam ao objetivo supremo da proteção ambiental como obrigação do Estado. Assim, depois de efetivada a proteção nos ditames legais, qualquer alteração feriria o princípio da proibição ao retrocesso ambiental.

É de se dizer, ainda da autonomia e soberania do Estado, onde cabe a Estado Nacional decidir o que fazer com seus patrimônios, com guarida na CDB, referendada pelo Congresso Nacional através de Decreto Legislativo nº 02, de 1994. Não obstante o interesse comum das nações em proteger o meio ambiente, dado o seu caráter global e regência por princípios de Direito Internacional, a soberania dos países continua preservada, pois cada nação ostenta independência para explorar seus recursos naturais de acordo com a legislação.

V. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS, ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE) E SUA INTERCONEXÃO COM A DECISÃO SOBRE AS TERRAS PÚBLICAS

Considerando que o Planejamento é fundamental para o alcance da eficiência no âmbito da Administração Pública, o processo decisório quanto à destinação das terras públicas não pode prescindir de duas outras análises fundamentais. Isto é, para além da legislação interna brasileira citada anteriormente, existem outros instrumentos jurídicos que norteiam a Administração quando da decisão acerca da destinação e o uso das suas terras públicas. Primeiro, necessário se faz discutir sobre o papel das Convenções Internacionais de Direito Ambiental e, também, da ferramenta do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), esta última de peso fundamental à gestão territorial. Diga-se, aliás, são dois espaços que se falam: o planejamento é parte indispensável para o alcance do Principio 04, do Desenvolvimento Sustentável, da Carta do Rio (Declaração do Rio De Janeiro, 1992).

No tocante ao cenário internacional, é certo que há correlação direta do uso do patrimônio nacional (terras públicas) com a discussão além das fronteiras brasileiras, especialmente aquelas inerentes às mudanças climáticas e o desmatamento. Isto porque, pra começar, como já relatado, as atividades oriundas das florestas e agropecuária correspondem a 2/3 (dois terços) das emissões no País (SEEG, 2017), o que pressionou o Brasil a firmar compromissos internacionais que visam à mitigar seus efeitos. Segundo, há interconexão automática entre os processos ecológicos inter-fronteiços, representados e positivados no Principio da Cooperação - que se desdobra nos Princípios 07, 09, 18 e 27 da Carta da Rio-92 (Declaração do Rio de Janeiro, 1992; SARLET, FENSTERSEIFER, 2014).

Como delineado no tópico precedente acerca do papel que tem a CDB, tal instrumento normativo foi incorporado ao direito interno com *status* de lei ordinária por força do que dispõe o art. 84, VII, c/c o art. 49, I, da Constituição de 1998 (BRASIL, 2000). Demonstrou-se também que o aludido conceito pode ser ampliado para outros recursos naturais e que a CDB tende a adotar o equilíbrio entre o uso e a conservação ou preservação. O Brasil é signatário de outros acordos internacionais de meio ambiente E se comprometeu com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, e o Acordo de Paris, (Decreto nº 9.073/ 2017), ou seja, ambos foram subscritos pela República Federativa do Brasil, portanto de observância obrigatória internamente.

Os dois referidos acordos afetam as emissões de gases de efeito estufa (GEE), pois a criação de áreas protegidas, que devem possuir regime jurídico mais rígido de uso da terra, não se permite qualquer uso ou atividade - ainda que Unidades de Uso Sustentável. Logo, deixar-se-ia de ocorrer emissões (emissões evitadas) (HUFTY, HAAKENSTAD, 2011), o que resultaria no alcance das metas brasileiras.

Os ODS são reconhecidamente não vinculantes, não obrigatórios, mas facultativos. Apesar disso, o Brasil avançou consideravelmente, até 2016, na criação de UCs na Amazônia, excedendo em todas as suas metas originais (JOÃO *apud* MARCOVITCH, 2016). É certo que tais compromissos subscritos pelo País leva ao impacto na gestão das terras públicas, havendo uma priorização para as áreas protegidas e uma redução potencial de glebas para a regularização fundiária voltada à exploração econômica. Por sua vez, o Acordo de Paris tem efeito jurídico mais vinculante e ingressou no ordenamento interno obrigando o País a atingir metas de redução de GEE, cuja principal porção advém das atividades de florestas e agropecuária (SEEG, 2017).

Como 73% das emissões brasileiras são oriundas do uso da terra, os ETEP têm relevante papel neste contexto, o que leva, por via de consequência, a pressionar o Governo brasileiro a tomar medidas políticas de aumento destas áreas (foram mencionada no documento denominado Contribuição Nacionalmente Determinada (CND). Portanto, de certa forma a Administração Pública obrigou-se a priorizar a proteção ambiental de seu patrimônio imobiliário, por meio destas políticas de criação de UCs, sobretudo aquelas de Proteção Integral, que possuem regras mais rígidas de uso do solo. Interessante notar que a análise técnica realizada pelo Governo não cita este cenário internacional enquanto justificativa (BRASIL, 2015).

Já no plano interno, há ainda outra ferramenta jurídica que deve ser observada pela Administração quando da destinação das terras públicas: ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico, com origem na legislação própria e deve ser incorporada nos atos de planejamento e gestão tanto União e Estados (Lei 6.938/81). Em síntese, tal ferramenta define diretrizes básicas para planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. É poderoso documento de planejamento técnico indicando não somente as áreas prioritárias para proteção ambiental, mas também as que podem ser objeto de regularização fundiária.

Ainda que tenha sido pouco levado em conta (a não ser pelo cumprimento meramente formal de sua construção nos Estados) se levado à concretude, é instrumento fundamental para

efetividade da sustentabilidade, pois é a união de interesses de todos os extratos da sociedade na busca de um fio condutor comum (da sociologia, à economia até à proteção ambiental). Noutras palavras, "busca a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com visas a contabilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2002). Ora, este conceito é nada mais nada menos que uma tradução do **Princípio do Desenvolvimento Sustentável,** matriz da ONU enquanto preocupação ambiental em todas as suas Convenções (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

No caso específico da região do Sul do Amazonas, o estado amazonense já aprovou o ZEE da região chamada "Bacia do Rio Purus", estando em estudo o restante, correspondente ao "ZEE do Rio Madeira" – onde se concentram as Unidades de Conservação criadas em 2016 (AMAZONAS, 2011). Um dos problemas já detectados para a real implementação do ZEE é a falta de monitoramento e do atingimento dos seus objetivos , como diagnosticado no caso do Estado do Pará (FARIAS, BELTRÃO, SANTOS; CORDEIROS, 2016).

Levado ao plano do objeto deste artigo, é de se ver que o fato de não haver um ZEE estadual para a bacia do Madeira pode ter fragilizado o processo de negociação ou mesmo de consultas do Governo Federal ao Estadual – flexibilizando ainda mais a margem de discricionariedade do Executivo central. Uma vez haver somente a definição macro "Unidades Territorial: Contenção das frentes de expansão com áreas protegidas e usos alternativos", ficou esta região submetida à perspectiva somente da União – enquanto estratégia de planejamento territorial: por claro, esta região no macrozoneamento, é considerada prioritariamente para a proteção ambiental. Este cenário pode, inclusive, explicar a deslegitimação refletida na falta de apoio popular nesta medida. Este fato pode ser confirmado na Proposta Técnica do Governo Federal que sequer cita o macrozoneamento pouco menos o Zoneamento Estadual enquanto suporte para a tomada de decisão (BRASIL, 2015). Assim, pode fazer total sentido ao Governo Federal esta decisão, articulando-se, por exemplo, com outras Políticas voltadas à questão ambiental como da mudanças climáticas[4]) mas, em tese, pouca articulação teria com o ente federativo e suas próprias preocupações.

Quando analisada a sintonia e a conexão do arcabouço de Políticas Públicas no plano do planejamento no uso de seus recursos (capitaneado pelo ZEE) com o cenário internacional,

[4] O art. 4º,, incisos, VI e VII da Lei 12.187/09, prescrevem objetivos de aumentar as áreas protegidas,entre elas as Unidades de Conservação: VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

vê-se que a margem de discricionariedade da Administração Pública Federal, e pequena, pois o Estado Brasileiro assumiu compromissos internacionais das mais variadas matizes que caminham para a proteção de seu patrimônio, enquanto prioridade. Mas, de outra banda, se enquanto são arrojados as promessas do Estado para além de suas fronteiras, de outro se o planejamento não for bem realizado a falta de entendimento (e mesmo apoio) pelas populações atingidas pode dificultar ainda mais o atingimento daqueles objetivos firmados nas cartas internacionais.

VI. CONCLUSÃO

Este artigo buscou discutir se existem mandamentos vinculantes que obriguem a Administração Pública federal a optar qual o destino que será dado ao seu vasto acerto fundiário de terras públicas na Amazônia. Para testar essa hipótese, escolheu-se um caso concreto: a criação de Unidades de Conservação (2,6 milhões de hectares) na Mesorregião Sul Amazonense, onde há rápido avanço da agropecuária. As UCs criadas em maio de 2016 estão localizadas ao Norte da Rodovia Transamazônica, fazendo um sentido lógico do ponto de vista da tentativa de conter o uso das terras para exploração econômica, especialmente quando o desmatamento é maior pelo chamado efeito "espinha de peixe"[5].

Os setores ligados à expansão agropecuária questionam os decretos federais de criação das UCs por vários motivos, incluindo o fato de que os estudos de zoneamento para a Sub-Região do Purus apontam que há potencial e viabilidade para exploração madeireira, minerária e agropecuária na Região Sul do Amazonas (AMAZONAS, 2011; OLIVEIRA,*et al*, 2015), com aumento de tensões sociais e problemas econômicos numa área já ocupada há décadas por produtores rurais ávidos por terras e, em alguns casos, com produção agrícola em andamento.

A criação destas áreas de proteção ambiental reduz o potencial teórico de crescimento econômico para aqueles municípios, como pontua, de certa forma, o relatório de Gardiner & Associates e Friedman (2010), ainda que não haja necessariamente uma correlação positiva entre desmatamento e distribuição de renda ou melhoria sociais (PRATES, BACHA, 2010). Para reduzir este impacto na vida socioeconômica dos municípios, existe cláusula no Código Florestal que permite restringir as áreas de reserva legal dos obrigatórios 80% para 50%, quando

[5] Expressão utilizada para definir áreas onde há uma estrada principal (que seria a coluna vertebral do peixe) e estradas de barro secundárias laterais (que seriam as espinhas do peixe) geralmente abertas de forma improvisada ou sem autorização do poder público.

as áreas protegidas (TI e UC) ultrapassarem 50% do território municipal (art. 12 da Lei 12.651/12).

A Mesorregião Sul Amazonense, inserida atualmente na área do "arco do desmatamento", conta até o momento com 30% em UCs e 3/4 (três quartos) de terras disponíveis para outros fins, incluída a exploração agropecuária. Mesmo assim, é legítima a reclamação de que as melhores glebas estariam "engessadas" pela criação destas áreas protegidas (ver Figura 01). Mas esta é exatamente a lógica da política protecionista: garantir um "colchão" de proteção nestas áreas onde sabidamente haveria mais vulnerabilidade ao desmatamento.

Sob o enfoque jurídico, a criação destas UCs no Sul do Amazonas, não extrapolam o poder discricionário da Administração Pública federal. Primeiro, que a República Federativa do Brasil optou, no plano internacional, a filiar-se a acordos e parcos de natureza ambiental, cujo objetivos são prioridade à proteção dos recursos naturais. Dois destes tratados (acordo de Paris e a CDB) vinculam, em certos aspectos, a administração federal a apresentar resultados - que são atingidas, inclusive, com a criação de mais áreas protegidas.

Segundo, porque se trata do meio ambiente protegido em benefício de todos, dado seu caráter difuso. Ou seja, com a criação de espaços protegidos fica garantido o patrimônio da coletividade, o que impõe ao poder público o dever de proteção. Além disso, ainda que houvesse direitos adquiridos a serem respeitados, como, por exemplo, o direito de propriedade, há mecanismos na Lei do SNUC e na legislação correlata que asseguram a possibilidade de reparação a quem for prejudicado. E, terceiro, porque não há violação ou abuso de tal poder nos atos administrativos editados no que se refere à questão formal – que é o que poderia ser arguido no judiciário.

Esta conclusão pode ser vista nas claras diferenças no ordenamento quanto às normas e regas que tratam da competência, obrigação ou faculdade do podre público para destinação de suas glebas, seja para regularização fundiária ou para criar espaços protegidos. Para o primeiro caso, há convenções internacionais vinculativas para o Brasil, podendo, inclusive, gerar responsabilização internacional, bem como cláusulas constitucionais que obrigam o poder público a criação de áreas de proteção ambiental (art. 225, § 1º, III, da CF).

Quanto à alienação das terras para regularização fundiária, o contexto jurídico-constitucional é diferente. De um lado, a Constituição traça como objetivo da República a dignidade da pessoa, a livre iniciativa, assim como alça a propriedade como direito fundamental, se cumprida sua função social e se explorada adequada e racionalmente. Por outro

lado, não há cláusula constitucional vinculando expressamente a Administração Pública a tal fim como prioridade, em detrimento da sustentabilidade ambiental. É apenas facultativo, ou seja, o Poder Público pode fazer sob sua conveniência e oportunidade político-administrativa (Lei 11.952/09 e Art. 17 da Lei 8.666/93).

Para assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos dizeres do art. 170 da CF, o Brasil deve garantir a propriedade da forma como se comprometeu pela CDB, isto é, sob bases equilibradas entre a geração de bens de capital e a proteção ambiental. Ademais, há casos em que a razoabilidade deve ser tomada como medidor, sobremodo quando outras ferramentas estão disponíveis ao poder público, como o ZEE, que pode auxiliar a definir espaços para servir aos dois objetivos constitucionais - mas devem ser melhor monitoradas, sob pena de tornarem-se mero papel. Ocorre que a falta desta ferramenta estadual para a região da Bacia do Madeira, pode ter facilitado ou acelerado o Executivo Federal nesta tomada de decisão – levando em conta somente as recomendações para a Unidade Territorial "Contenção das Frentes de Expansão, BRASIL,2010), ou mesmo enfraquecer o processo de negociação que o Estado poderia realizar.

Deve-se ressaltar o aspecto da redução da reserva legal naqueles estados e municípios onde as áreas protegidas excedam a 65% de seu território. A compensação ou reparação deve ser analisada como opção para redução dos impactos que as áreas de proteção podem, eventualmente, causar na economia das unidades da Federação, sobretudo nos municípios que são mais fragilizados do que os estados.

Por fim, frente ao atual cenário político-administrativo do Brasil, não se pode descartar viradas de posição político-ideológico. Isto é: apesar da leve prevalência dos ordenamento jurídico e instrumentos administrativos já construídos pró-desenvolvimento sustentável, é crível que o atual Executivo Federal (capitaneado pelo novo recorte do Congresso Nacional) interprete esta margem discricionária de outra forma, guinando em meia volta ou, pelo menos, reduzindo o papel protecionista focando em aspectos do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rodolfo; MARIANI, Daniel. **Públicas e privadas: a divisão de terras no território brasileiro.** NEXO. Disponível em: <Link para matéria: https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/04/07/P%C3%BAblicas-e-privadas-a-

divis%C3%A3o-de-terras-no-territ%C3%B3rio-brasileiro>. Acesso em 10 jun. 2018.
BORGES, João Afonso. **Terras devolutas e sua proteção jurídica.** Goiânia: Oriente, 1976.

BRASIL. **Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6383.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília-DF: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Decreto Legislativonº 02, de 1994**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Decreto n. 4.297, de 10 de Julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil - SEE e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Portaria MMA n° 9, de 23 de janeiro de 2007.** Reconhece as áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira ou Áreas Prioritárias para a Biodiversidade. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2007/p_mma_09_2007_areaprioritariaparabiodiversidade_revgd_p_126_2004.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Portaria MMA n° 9, de 23 de janeiro de 2007.** Reconhece as áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira ou Áreas Prioritárias para a Biodiversidade. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2007/p_mma_09_2007_areaprioritariaparabiodiversidade_revgd_p_126_2004.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Decreto 7.378 de 1 de Dezembro de 2010.** Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal, altera o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **Portaria Interministerial nº 369, de 4 de setembro de 2013.** Instituir a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais no âmbito da Amazônia Legal. Diária Oficial da União. DOU de 05/09/2013 (nº 172, Seção 1, pág. 74)

_____. Proposta de criação de Unidades de Conservação em terras públicas da União no sul do estado do Amazonas. 2015. 19 p. Disponível em: <hhttp://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/proposta_de_criacao_de_unidades_de_conservacao_em_terras_publicas_no_sul_do_amazonas_final.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

_____. Secretaria Extraordinária para Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/APRESENTA%C3%87%C3%83O%20GERAL_final.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

_____. **Decreto de 11 de Maio de 2016**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/dsn/Dsn14392.htm>. Acesso em 10 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 9.073, de 05 de junho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9073.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

CARVALHO, André Cutrim. *et al*. Expansão da Agropecuária e a Dinâmica do Desmatamento Florestal na Amazônia paraense sob a ótica da nova economia institucional. *In*: **Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade**. Campina Grande (PB): vol. 04, nº 2, p. 43/75, 2014. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/reunir/index.php/uacc/article/view/157>. Acesso em: 20 de abril de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

Declaração do Rio de Janeiro. **Estud. Av.,** São Paulo, v. 6.n.15, p. 153-159, aug. 1992.

FARIAS, Monique Helen Cravo; BELTRÃO, Norma Ely Santos; SANTOS, Cleber Assis dos; CORDEIRO, Ivens Eli Martins. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará: fundamentos e Potencialidades.** Revista. Geogr. Acadêmica. v. 10, n. 1 (viii). p. 17-26. 2016.

FELZEMBURG, Daniel Martins. Art. 13 da Lei 8.629/93.*In*: SANTOS, Gilda Diniz (Org.). **Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais**: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do Direito Agrário autônomo. Brasília-DF: Incra, p. 138/151, 2011.

FEARNSIDE, Philip Martin; GRAÇA, Paulo Maurício Lima de Alencastro, KEIZER, Edwin Willem Hermanus, MALDONADO, Francisco Darío, BARBOSA, Reinaldo Imbrozio, NOGUEIRA, Euler Melo. **Modelagem de desmatamento e emissões de gases de efeito estufa na região sob influência da rodovia Manaus-Porto Velho (BR-319**). In: Revista brasileira de meteorologia. São Paulo: vol. 24, nº 2, p.208/233, Junho de 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-77862009000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

FRIEDMAN, Shari; GARDINER, David & ASSOCIATES, D. **Farms Here, Forests There: Tropical Deforestation and U.S. Competitiveness in Agriculture and Timber**. 49 p. 2010.

GOVERNO DO AMAZONAS. **Situação Atual do Zoneamento Ecológico Econômico da Sub-região do Purus**. Relatório – Vol. II. Manaus: GIZ, CEZEE, SDS, 2011.

GUIMARÃES, Junia Kacenelenbogen. **O princípio da interpretação mais protetiva no direito ambiental brasileiro aplicado à proteção das dunas e das restingas**. Monografia – Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia: Salvador, 77 pg. 2017.

HERMIDA, Denis Domingues. As Terras Devolutas e o Novo Código Civil. *In*: FILOMENO, J. G. B.; WAGNER JÚNIOR, L. G.; GONÇALVES, R. A. (Org.). **O Novo Código Civil e a sua Interdisciplinariedade**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda, 2004, p. 51/75.

HUFTY, Marc; HAAKENSTAD, Annie.Reduced Emissions for Deforestation and Degradation: A Critical Review.*In*: **Consilience**: The Journal of Sustainable Development. New York: vol. 05, Iss. 1, p. 01/24, 2011.Disponível em: <https://consiliencejournal.org/wp-content/uploads/sites/25/2016/10/182-383-4-PB.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

Informa Economics FNP. **Análise do Mercado de Terras**. AGRA FNP Pesquisas Ltda. FNP RELATÓRIO BIMESTRAL – N.º 69 – Março 2016. 80 p.

IPAM (BRASIL). **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.**SérieEstudos 8. Brasília: MMA, 2006.

Instituto Socioambiental. **Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas. Nota Técnica sobre o Projeto de Lei de Redução e Revogação de Unidades de Conservação no Sul do Estado do Amazonas.** Março 2017. 12 pg. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_ucs_sul_do_amazonas_1.pdf>. Acesso 18 ago.2018.

JUSYS, Tomas. **Changing patterns in deforestation avoidance by different protection types in the Brazilian Amazon**.United States: UniversityofVernmont, 24 de abril de 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0195900>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

KAMPEL, Silvana Amaral; CÂMARA, Gilberto. **Análise exploratória das relações espaciais do desflorestamento na Amazônia legal brasileira**. *In*: Simpósio Brasileiro de Geotecnologias – GIS Brasil, Salvador, 2002.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, JaxNildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *In:* **Estudos Avançados**(online). São Paulo: vol.19, nº 54, p. 77-98. Maio/Ago, 2005.

MAGANHOTTO, R. F.; *et al*. Unidades de Conservação: limitações e contribuições para a conservação da natureza.*In*:**Sustentabilidade em Debate**. Brasília: vol. 5, nº 3, p. 203/221, set/dez 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/10906>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Os Compromissos de Paris e os ODS 2030**: **Energia, Florestas e Redução de GEE.** São Paulo: FEA/USP, 2016. Disponível em: <https://usp.br/mudarfuturo/cms/wp-content/uploads/EAD5953-2016-textos-finais-vers%C3%A3o-site-04.12-181216-291216-F..pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

MATOS, Francisco de Sales. Terras Devolutas - espécie de Terras Públicas. *In*: **Revista de Direito Agrário** (Online). Brasília: ano 18, nº 17, 1º Semestre de 2002. Disponível em: <http://www.abda.com.br/franciscosm.htm>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: Doutrina, Prática, Jurisprudência, Glossário. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NEPSTAD, Daniel. *et al*. **The Costs and Benefits of Reducing Carbon Emissions from Deforestation and Forest Degradation in the Brazilian Amazon**. Bali (Indonésia): The Woods HoleResearch Center, Dezembro, 2007. Disponível em: <http://whrc.org/wp-content/uploads/2015/09/WHRC_REDD_Amazon.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2018.

OLIVEIRA, Ivanildo Amorim; *et al*. Caracterização de solos sob diferentes usos na região sul do Amazonas. *In*: **Acta Amaz**. Manaus: vol. 45, nº 1, p.01/12, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0044-59672015000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

OMETTO, Jean Pierre; AGUIAR, Ana Paula Dutra; MARTINELLI, Luiz Antônio. Amazon deforestation in Brazil: Effects, drivers and challenges. *In*:**Carbon Management** (online). JCR: vol. 2, p. 575/585, 2011.

PAULO, Antônio. **Parlamentares e agricultores do AM devem questionar decretos de Dilma na Justiça**. Portal A Crítica: Manaus, 16 de junho de 2016. Disponível em:

<https://www.acritica.com/channels/governo/news/parlamentares-e-agricultores-do-am-devem-questionar-decretos-de-dilma-na-justica>. Acesso em: 22 de maio de 2018.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. **Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas**. *In*: Ambient. Soc. Campinas: vol.11, nº 1, p. 81/97, Junho de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

PINHEIRO, Eduardo da Silva; REZENDE, Marília Gabriela Gondim. **Análise Do Desflorestamento No Sul Do Amazonas.** *In*: Acta Geográfica. Boa Vista: v. 6, nº13, p.175/192, set./dez. de 2012. Disponível em:<https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/595/919>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

PONTES, Raimundo Vitor; NORONHA, Marconde Carvalho; PONTES, Kelem Rodrigues. Desflorestamento no Sul do Amazonas:embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.*In*: **Parcerias Estratégias**. Brasília-DF: v. 21, nº 42, p. 61-88, jan-jun de 2016. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/811/741>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

PRATES, Rodolfo Coelho; BACHA, Carlos José. Análise da relação entre desmatamento e bem-estar da população da Amazônia Legal. *In*: **Revista Econômica Sociológica Rural**. Brasília: vol.48, nº 1, p.165/193, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032010000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de março de 2018.

QUEIROZ, Julia Mello de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Potencial Econômico das Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira como Redutoras de Emissões de Carbono por Desmatamento**. *In*: VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Cuiabá - Mato Grosso, 2009. Disponível em: <http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/seminario_jornalistas_2010_cadu_young_02.pdf>. Acesso em: 29 de Abril de 2018.

SANTOS, Ronaldo Pereira; MARQUES, José Roque Nunes. Intervenção do poder público em outras terras públicas para criação de unidades de conservação. *In*:**Revista de Direito da**

Administração Pública. Niterói (RJ): Vol. 02, Ano 02, Edição nº 01, p. 134/161. Jan/Jun, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SBPC-ABC. O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo. *In*: SILVA, José Antônio Aleixo (Coord.). **Grupo de Trabalho Código Florestal**. 2ª ed. São Paulo: SBPC, 2012.

SEEG. Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). **Emissões Totais**. Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

WORLD BANK. **Avaliação da governança fundiária no Brasil**. Relatório: 88751- BR. Junho de 2014. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf>. Acesso em: 19 de abril de 2018.