
TERRAS DEVOLUTAS INDISPENSÁVEIS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: BENS DA UNIÃO: FUNDAMENTO LEGAL E CONSEQUÊNCIAS

Geraldine Lemos Torres

*Advogada da União em exercício na Consultoria Jurídica junto ao Ministério do
Desenvolvimento Agrário, Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade
do Sul de Santa Catarina (UNISUL)*

Súmary: 1 Introdução; 2 Das formas de exploração em APP e reserva florestal; 3 Da caracterização de área de preservação permanente como bem de uso comum do povo; 4 Área de preservação permanente quando devoluta – Bem da União insuscetível de usucapião; 5 Das terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental – Bens da união – Fundamento legal; 6 Conclusão; 7 Referências.

PALAVRAS-CHAVE: Terras Devolutas. Áreas de Proteção Permanente. Bens Públicos. Usucapião.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é defender a existência de legislação bastante para considerar as áreas de preservação permanente, quando classificadas como terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, como bens de propriedade da União, com todas as consequências daí decorrentes, a partir de uma interpretação sistemática dos artigos 20, II c/c § 5º do art. 225 da Constituição Federal.

A problemática surge quando, na defesa do patrimônio da União, se contrapõem duas teses: A primeira, que sustenta serem da União os terrenos não registrados que contenham área de preservação permanente. A segunda, que afirma que a limitação administrativa decorrente da caracterização de área como de preservação permanente não teria o condão de excluir do domínio privado o bem atingido, ainda que sem o competente registro.

Da análise desenvolvida neste ensaio, e a partir da proteção constitucional ao meio ambiente e legislação já existente, torna-se possível alegar como de propriedade da União as áreas devolutas de preservação permanente, o que implica na defesa desses bens em juízo e na possibilidade/necessidade de, no âmbito administrativo, promover-se sua arrecadação e registro através da atuação dos órgãos competentes.

2 DAS FORMAS DE EXPLORAÇÃO EM APP E RESERVA FLORESTAL

Com efeito, as áreas de preservação permanente, por esta simples qualificação, não seriam todas, indistintamente, de propriedade pública. Ou seja, podem ser, tanto do domínio privado, quando escoradas em legítimo título de propriedade, caso em que poderiam inclusive ser passíveis de aquisição prescritiva por usucapião; ou de domínio público, quando também amparadas em título legítimo derivado (registrado no Cartório de Registro de Imóveis) ou por força de lei (art. 20, II, da CF/88 - terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental). Nestes dois últimos casos, seria vedada a aquisição via usucapião (Súmula 340 STF e art. 191, § único, CF/88).

Mas ao analisar a atual legislação ambiental vigente, primeiramente, não se pode deixar de observar a parte em que se refere à exploração em áreas de preservação permanente - APPs, notadamente, os casos excepcionais em que a legislação pátria agasalha a utilização de referidas áreas.

Assim, o artigo 4º, da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), acentua que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em casos de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Merece também destaque o estatuído no parágrafo 3º do artigo em análise, qual seja, que o órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto de vegetação em área de preservação permanente.

A regulamentação da intervenção ou supressão de APP, nos casos excepcionais, acima assinalados está corporificada na Resolução Conama nº 369/2006, *verbis*:

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente- APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

§ 1º É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2º desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§ 2º O disposto na alínea “c” do inciso I, do art. 2º desta Resolução não se aplica para a intervenção ou supressão de vegetação nas APP’s de veredas, restingas, manguezais e dunas previstas nos incisos IV, X e XI do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. [...]

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize

a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

Art. 3º A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis. [...]

Art. 5º O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei nº 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório,

previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º As medidas de carácter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.[...]

Da Intervenção ou Supressão Eventual e de Baixo Impacto Ambiental de Vegetação em APP

Art. 10. O órgão ambiental competente poderá autorizar em qualquer ecossistema a intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP.

Art. 11. Considera-se intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP:

I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;

II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;

IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;

V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e

tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dá pelo esforço próprio dos moradores;

VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;

VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;

X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;

XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.

§ 1º Em todos os casos, incluindo os reconhecidos pelo conselho estadual de meio ambiente, a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente:

I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores de fauna;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e

VI - a qualidade das águas.

§ 2º A intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso,

exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá exigir, quando entender necessário, que o requerente comprove, mediante estudos técnicos, a inexistência de alternativa técnica e locacional à intervenção ou supressão proposta.

Um pouco diferente da exploração em APP é a exploração em áreas de reserva florestal legal, em que mesmo não havendo previsão normativa autorizando a sua supressão, esta pode ser explorada mediante plano de manejo sustentável, conforme preceitua o parágrafo 2º do artigo 16 do Código Florestal Brasileiro:

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas.

Pelo acima exposto, evidencia-se que a intervenção ou supressão de vegetação em áreas consideradas de preservação permanente é bastante restrita, podendo ser autorizada pelo órgão ambiental competente somente em casos excepcionais. Ao passo que para as áreas de reserva legal a exploração econômica dessas, pode-se dar por meio de plano de manejo florestal sustentável.

Tais limitações nesses espaços de vegetação são de suma importância para a preservação dos recursos hídricos, da biodiversidade, a proteção do solo e o bem-estar das populações humanas, o que não quer dizer que referidos espaços legalmente protegidos tenham que ser, necessariamente, de domínio público, caso em que se obstaria sua aquisição mediante usucapião.

3 DA CARACTERIZAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE COMO BEM DE USO COMUM DO POVO

No tocante às Áreas de Preservação Permanente – APP, a Lei nº 4.771/65 determina, em seu art. 2º, que são consideradas áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural e situadas ao longo de rios de qualquer curso d'água, ao redor

de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, nas nascentes e nos chamados "olhos d'água", no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive, nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros.

Já o artigo 3º da referenciada Lei prevê a possibilidade de outras áreas de preservação permanente serem declaradas por ato do poder público (p.ex. Resolução):

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

No sentido de que as áreas de preservação permanente sobre terrenos públicos são bens de uso comum do povo (e não dominicais), e, portanto, imprescritíveis, veja-se o seguinte excerto da ementa do REsp nº 650.728:

[...] 10. Na forma do art. 225, caput, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela

imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do acrescido a terreno de marinha, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.

11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado. [...]

Lê-se no voto condutor de referido acórdão:

Ora, inconcebível é, após a Constituição Federal de 1988, que valorizou a preservação dos “processos ecológicos essenciais” (art. 225, § 1º, inciso I), e em desrespeito frontal ao Código Florestal de 1965, pretender-se dar ao manguezal outra destinação que não seja aquela condizente com a intocabilidade que a lei lhe atribui, como Área de Preservação Permanente. [...]

Primeiro, porque os manguezais, como tal, não são, no Direito brasileiro atual, terrenos de marinha, nem a eles se equiparam, situação muito diferente da imprecisão jurídica que os caracterizou no passado. Não se incluem, por conseguinte, no domínio privado da União e não ingressam por essa porta no comércio jurídico como bens dominicais, nem aceitam a ocupação particular. Daí que o Poder Público Federal não pode, por via de regra, alienar o domínio útil dos manguezais, submetendo-os a aforamento.

Segundo, porque o acrescido em questão foi alcançado de maneira ilegal e inconstitucional; não é resultado do labor da natureza e muito menos da ação humana conforme a lei. Ao contrário, trata-se de fruto proibido da privatização unilateral de parcela do meio ambiente, que o próprio constituinte se encarregou de batizar como “bem de uso comum do povo” (art. 225, caput).

Se os manguezais são bens públicos de uso comum do povo, é óbvio que, por isso mesmo, apresentam-se como imprescritíveis e inalienáveis. [...]

Mutatis mutandis, os mesmos raciocínios se aplicam a todas as situações de terras devolutas vocacionadas à preservação ambiental, verdadeira espécie de patrimônio público, consoante se infere das palavras do Min. Celso de Mello, na ADI nº 3.540:

[...] Dentro desse contexto, Senhor Presidente, emerge, com nitidez, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

O que aqui se sustenta e salienta é que para ser alçada a essa condição de bem de uso comum do povo, a terra devoluta basta caracterizar-se como área de preservação permanente, e nessa condição configura patrimônio federal, *ex vi* da parte final do inciso II do art. 20 da CF/1988.

Assim, à luz das normas constitucionais acima citadas, e da legislação infraconstitucional que trata da proteção ambiental, inobstante a possibilidade de existência de legítimo domínio privado sobre terras de APP em princípio a afastar as pretensões dominiais da União, reduzindo-as a mero direito de limitação administrativa, em se tratando de terra devoluta indispensável à preservação ambiental, registrada ou não, há, sim, amparo legal para se opor resistência federal à pretensão privada de usucapião, haja vista tratar-se de patrimônio expressamente atribuído à União, nos termos do art. 20, II e 225, § 5º da Constituição Federal, c/c arts. 2º e 3º da Lei 4.771/65, e, nessa condição, caracterizando-se bem de uso comum do povo, não ser suscetível de prescrição aquisitiva.

4 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE QUANDO DEVOLUTA – BEM DA UNIÃO INSUSCETÍVEL DE USUCAPIÃO

Não remanescem dúvidas de que a limitação administrativa em voga não transmudaria o domínio privado da APP em domínio público, mas, e quando o terreno, considerado área de preservação permanente, não estiver registrado, ou, em o estando, apresente indicativos de ter ingressado indevidamente no Registro de Imóveis, embora sendo terra devoluta? Poderá ser adquirido por usucapião?

A esse respeito, partindo-se do pressuposto de que as áreas de preservação permanente são “Espaços Territoriais Especialmente

Protegidos”, indispensáveis à preservação ambiental e que, a definição desses espaços tanto pelo art. 2º (definição por lei), quanto pelo art. 3º (definição por ato da autoridade pública competente), do Código Florestal, tem-se que:

- a) para o caso do artigo 2º suso referido, a delimitação da área de APP, comprovada por mapa e memorial descritivo, somada à ausência de título primitivo de domínio expedido pelo ente político competente, comprovada por mosaico de títulos expedidos na região de entorno da APP, seriam o bastante para apontar o caráter devoluto de tal espaço territorial, constituindo-se, destarte, a prova cabal do domínio dessa área em favor da União, forte no art. 20, II, da CF/88.
- a. 1) O mesmo se diga para o caso de títulos de propriedade nulos incidentes sobre tal espaço, eventualmente ingressado no Registro de Imóveis. Só que nesta situação deverá ser previamente promovida a desconstituição desse registro mediante ação de nulidade de registro.
- b) para o caso do artigo 3º suso referido, a delimitação da área de APP, comprovada por ato administrativo da autoridade competente, mapa e memorial descritivo, somada à também ausência de título primitivo de domínio expedido pelo ente político competente, comprovada também por mosaico de títulos expedidos na região de entorno da APP, seriam, da mesma forma precitada, o bastante para apontar o caráter devoluto de tal espaço territorial, constituindo-se, na mesma linha, a comprovação do domínio dessa área em favor da União, forte, mais uma vez, no art. 20, II, da CF/88. Aplica-se, também, neste caso o disposto na letra “a.1”.

Portanto, restando demonstrados os aspectos levantados nas letras ‘a’ e ‘b’ do parágrafo retro, as áreas de APP seriam de domínio da União, logo não seriam passíveis de aquisição prescritiva por particulares.

5 DAS TERRAS DEVOLUTAS INDISPENSÁVEIS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – BENS DA UNIÃO – FUNDAMENTO LEGAL

Por seu turno, quanto à tese de serem da União os terrenos não registrados incidentes em APP, há de se mencionar a hipótese

de área fora da faixa de terreno de marinha e acrescidos, que se confunda, em sua totalidade, com área devoluta indispensável à preservação ambiental.

Conforme dispõe o artigo 225, § 5º, da Constituição Federal, ainda que não arrecadadas, as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais são indisponíveis.

Apesar de a Constituição dispor que são de domínio da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, definidas nos termos da lei, e não ter sido editada uma lei que trate especificamente de terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, o que se dá em relação às faixas de fronteiras, há que se considerar que leis diversas já estabelecem as áreas indispensáveis à preservação ambiental, leis estas que, então, deverão ser tidas como suficientes à complementação do sentido da norma constitucional.

Nesse ponto, convém referir à sentença proferida nos autos do processo nº 97.8004593-7, da lavra do Exmo. Juiz Federal Germano Alberton Júnior, que tramitou perante a 2ª Vara Federal de Criciúma, na qual restou consignado entendimento diverso ao acima postulado, sintetizado nestes termos:

[...] 23. Assim, resta evidente que para a qualificação de terras indispensáveis à preservação ambiental como devolutas é imprescindível estejam elas previstas em lei como tais. Isto é, o Poder Constituinte estabeleceu reserva legal no que se refere à definição desses bens como terras devolutas.

24. Inexistindo lei até o momento que arrole a área em questão como sendo terra devoluta, não se pode falar em sua indisponibilidade.

25. Ademais, a existência de área de preservação permanente não impede a aquisição da propriedade de um dado imóvel, seja por particular, seja pelo Poder Público, mas representa apenas uma limitação no seu uso e gozo. [...]

Como se vê, o D. Magistrado considerou necessária uma lei definindo quais terras devolutas seriam indispensáveis à preservação ambiental, sob pena de a existência de área de preservação permanente

ser mera limitação administrativa, passível de aquisição originária pelo particular, em oposição à regra contida no citado artigo 20, II, da Constituição, que dispensaria complementação por nova intermediação legislativa, quer seja para terras devolutas, quer seja para terras indispensáveis à preservação ambiental, senão vejamos.

No que concerne às terras devolutas, este conceito já é conhecido de longa data, ou seja, desde a Lei de Terras de 1850:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Com efeito, o conceito de terras devolutas deu-se por exclusão, ou seja, são aquelas terras objeto de não-reconhecimento de domínio particular sobre elas. Sendo assim é, necessariamente, uma terra pública. Seja porque nunca ingressou no domínio particular, seja porque, pretensamente obtendo essa condição, por questões de ilegitimidade do título causal, acabaram voltando àquela situação.

Messias Junqueira, in “As terras devolutas na Reforma Agrária”, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 68, apresenta interessante conceito, face ao conceito da Lei n. 601/1850: “*Terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou applicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual*”.

O conceito de terras devolutas trazido pela Lei n.º 601/1850, teve os seus princípios basilares repousados também no artigo 2.º do Decreto 10.105/1913 e no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946. Veja-se a redação deste último:

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Por outro lado, vejamos o que dispõe a legislação pátria sobre “*terras indispensáveis à preservação ambiental*”, a começar pela Carta Magna de 1988:

Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

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

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

Com efeito, conforme leciona Edis Milaré,¹ a Constituição de 1988 inovou ao adotar a terminologia “*espaço territorial especialmente protegido*” como designativo de área sob regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais que justificariam o reconhecimento e individualização de tais espaços pelo Poder Público.

A partir da CF/88, a legislação pátria passou a denominar esse espaço protegido de “*unidade de conservação*”, vindo a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a sacramentar tal nomenclatura:

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

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

Sustenta, ainda, o supracitado jusambientalista, que a definição de “*Unidade de Conservação*” acima reproduzida não abarcaria outras figuras legais como Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais, as quais, embora tenham merecido especial

1 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência. 5.ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 158.

atenção do legislador, prescindiriam de ato legal do Poder Público específico a reger a delimitação de cada um desses espaços, visto que os mesmos já estariam definidos por lei.

Nessa esteira de pensamento, Milaré aponta a existência de dois tipos de espaços territoriais especialmente protegidos, um em sentido estrito e o outro em sentido amplo:

[...] no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido estrito (*stricto sensu*), tal qual enunciado na Constituição Federal, se subsumem apenas as Unidades de Conservação típicas, isto é, previstas expressamente na Lei nº 9.985/2000 e, de outra sorte, aquelas áreas que, embora não expressamente arroladas, apresentam características que se amoldam ao conceito enunciado no art. 2º, I, da referida Lei 9.985/2000, que seriam então as chamadas de Unidades de Conservação atípicas.

Por outro lado, constituiriam espaços territoriais especialmente protegidos, em sentido amplo (*lato sensu*) as demais áreas protegidas, como, por exemplo, as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais (disciplinadas pela Lei 4.771/1965 – Código Florestal) e as Áreas de Proteção Especial (previstas na Lei 76.766/1979) – Parcelamento do Solo Urbano) que tenham fundamentos e finalidades próprias e distintas das Unidades de Conservação.² [...]

Assim, tem-se por indispensáveis à preservação ambiental os espaços territoriais especialmente protegidos (*stricto sensu* ou *lato sensu*) criados por lei ou ato de autoridade pública, incidentes ou não sobre terras devolutas.

Retomando o caminho da dominialidade da União sobre terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in *Direito Administrativo*, Atlas, 17.^a ed. 2004, p. 603, ressalta que dentre as várias formas de aquisição de bens pelo Poder Público destaca-se aquela aquisição por força de lei:

[...] No que diz respeito à aquisição por força de lei, existem vários exemplos no Direito brasileiro, bastando citar os seguintes: a Constituição de 1891, no artigo 64, transferiu para os Estados a

2 MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência. 5.ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 651.

maior parte das terras devolutas, deixando para a União apenas as indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.... . Agora a Constituição de 1988 faz reverter para o patrimônio da União parte das terras devolutas estaduais e municipais, consideradas indispensáveis à proteção ambiental (art. 20, II).

Em verdade, o cerne da controvérsia reside nas redações dos art. 20, II c/c § 5º do art. 225 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 20. São bens da União:

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

Com efeito, as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, por força do comando constitucional estatuído no inciso II, do art. 20 da Lei Maior, em razão de ser norma de eficácia imediata, já se encontram incorporadas ao patrimônio da União, na qualidade de bens de uso especial, consoante a autora da obra já citada, p. 570:

São exemplos de bens de uso especial os imóveis onde estão instaladas repartições públicas, os bens móveis utilizados pela Administração, museus bibliotecas, veículos oficiais, terras dos silvícolas, cemitérios públicos, aeroportos, mercados, e agora pela nova Constituição, as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Como visto, a partir de 1988 - promulgação da Constituição - as terras devolutas dos Estados e Municípios, indispensáveis à preservação ambiental, retornaram ao domínio da União e, considerando que as áreas

de preservação permanente, pela sua própria nomenclatura, são espaços territoriais indispensáveis à preservação ambiental, basta a comprovação do caráter devoluto desses espaços, para sua efetiva incorporação ao patrimônio da União. Afastando, de vez, qualquer investida de aquisição dessas áreas por particulares, mediante o instituto da usucapião.

Com efeito, em contraposição ao exarado na sentença mencionada alhures, não haveria necessidade de lei específica determinar quais as terras devolutas que são indispensáveis à preservação ambiental, pois podemos dar efetividade ao dispositivo a partir de leis que já disciplinam os institutos das terras devolutas e das terras indispensáveis à preservação ambiental, bastando apenas uma conjugação desses dois institutos, a fim de se dar efetividade ao comando constitucional em voga.

Nesse viés, *data maxima venia*, a sentença em análise, ao exigir definição legal de terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, reduziu, indevidamente, o alcance do comando constitucional, olvidando toda a extensa legislação de proteção ambiental, especialmente aquelas normas que conceituam e disciplinam as áreas de conservação e preservação permanente.

6 CONCLUSÃO

Em arremate, conquanto não se esteja aqui a defender que todas as áreas de preservação permanente seriam de propriedade da União pelo só-fato de ostentarem essa natureza jurídica, é fácil concluir que sempre que terras *devolutas* indispensáveis à preservação ambiental tipificarem figuras de preservação permanente, elas automaticamente se qualificam como propriedade federal, por força do que dizem os arts. 20, II e 225, § 5º da Constituição Federal, ainda que a competência administrativa para arrecadá-las esteja em tese outorgada ao Estado-membro, caso em que a incumbência se transferiria à União.

À vista das considerações expostas, é viável a oposição da União à pretensão de usucapião em terras com as características aqui comentadas, bem como, no âmbito administrativo, pelos mesmos fundamentos, estaria legitimada a atuação de órgãos públicos federais no sentido de promover a arrecadação para a União de quaisquer terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, o que inclui as áreas de preservação permanente situadas em terras devolutas, visando a máxima efetividade do comando constitucional do art. 225, § 5º.

7 REFERÊNCIAS

JUNQUEIRA, Messias *As terras devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

MILARÉ, Edis *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. Ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.