

**INDENIZAÇÃO DA COBERTURA FLORESTAL EM DESAPROPRIAÇÕES:
UMA CONCEPÇÃO DE VALOR ORIENTADA PELA ECONOMIA VERDE**

Guilherme Franzen Rizzo¹

RESUMO

Nas desapropriações de áreas particulares, a jurisprudência nacional atualmente tem negado indenização para áreas com cobertura florestal que sejam consideradas áreas de preservação. Ocorre que mesmo sendo de preservação, as áreas com cobertura florestal apresentam valores econômicos. Estudo realizado pela ONU e pelo Ministério do Meio Ambiente aponta a contribuição das unidades de conservação para a economia nacional; utilizando para isso a moderna concepção de serviços ambientais. É com base nesse novo paradigma - de atribuição de valor econômico aos ecossistemas - que se constrói o artigo.

Palavras-chave: Desapropriação. Cobertura florestal. Serviços Ambientais.

ABSTRACT

In the expropriation of private property, national jurisprudence has denied compensation for areas with forest cover that is considered protected areas. However areas with forest cover have economic values. A study conducted by the UN and the Ministry of the Environment indicates the contribution of conservation to the national economy, making use of modern conception of ecosystem services. It is based on this new paradigm - the allocation of economic value to ecosystem - which was written this article.

Keywords: Expropriation. Forest cover. Ecosystem Service.

1 INTRODUÇÃO

Dos atos administrativos gerais a desapropriação talvez seja aquele que atinja os administrados com mais força. A administração Pública pode, cumprindo os

¹ Advogado, sócio da *Deboni, Rizzo & Sponton Advogados Associados*. Especialista em Direito Empresarial pela UFRGS e especializando em Direito, Mercado e Economia, na PUCRS.

requisitos legais, retirar do cidadão um bem que lhe pertence, sem que esse sujeito tenha cometido qualquer tipo de ilícito. O direito de propriedade, direito base de todo o constitucionalismo moderno, é suplantado pela supremacia do interesse público. No entanto, para que a Administração Pública possa adquirir a propriedade do cidadão, é necessário que justifique a necessidade ou a utilidade pública do bem indicado, ou ainda, o interesse social e, o mais importante de tudo: indenize de forma justa o proprietário.

A justa indenização - por conta da afronta ao direito de propriedade que a desapropriação representa - é garantia fundamental do cidadão, que está inserida no inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal:

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição

E é justamente essa garantia fundamental da justa indenização, frente às desapropriações onde há cobertura florestal, que pretendemos analisar neste artigo.

2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

A lei que tem sido aplicada pelo Superior Tribunal de Justiça ao analisar questões sobre a indenização por cobertura vegetal é a lei que regulamenta as disposições constitucionais relativas à reforma agrária – Lei n. 8.629/93. A norma tem no *caput* do art. 12 (com redação atual dada pela MP 2.183-56/2001) a indicação de que a indenização será justa se estiver incluído no preço o valor das matas e florestas:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (...)

Embora a regra seja clara, nem toda a mata ou floresta tem sido indenizada.

As áreas de preservação permanente, por exemplo, são excluídas da indenização, por “não serem passíveis de exploração econômica”:

ADMINISTRATIVO - INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA - POSSIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO DO VALOR DA COBERTURA FLORESTAL EM SEPARADO DA TERRA NUA – JUROS COMPENSATÓRIOS DEVIDOS EM FACE DA SIMPLES PERDA DA POSSE.

1 A jurisprudência firmou-se no sentido de que a indenização deve refletir o valor de mercado do imóvel expropriado, sendo desimportante que a avaliação da terra nua e da cobertura florestal seja efetuada em conjunto ou separadamente, devendo-se excluir a área de preservação permanente, tendo em vista que esta não é passível de exploração econômica.

(...)

Agravo regimental improvido.

AgRg no REsp 872879 / AC

Já as áreas de reserva legal são indenizáveis (mas não no valor total da mata) quando sobre essas áreas houver plano de manejo aprovado pelas autoridades competentes:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. RESERVA LEGAL. COBERTURA VEGETAL. INDENIZAÇÃO. PLANO DE MANEJO. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. PERCENTUAL DOS JUROS COMPENSATÓRIOS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.577/97 E REEDIÇÕES. JUROS MORATÓRIOS.

TERMO A QUO. ART 15-B DO DECRETO-LEI N. 3.365/41. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.997-37/2000.

(...)

2. A área de reserva legal de que trata o § 2º do art. 16 do Código Florestal é restrição imposta à área suscetível de exploração, de modo que não se inclui na área de preservação permanente. Não se permite o corte raso da cobertura florística nela existente. Assim, essa área pode ser indenizável, embora em valor inferior ao da área de utilização irrestrita, desde que exista plano de manejo devidamente confirmado pela autoridade competente.

(...)

REsp 867.085/PR.

Assim como as áreas de reserva legal, as demais áreas – aquelas que não sofrem nenhum tipo de limitação administrativa – somente serão indenizadas se os proprietários comprovarem que as exploram de forma econômica. Esse é entendimento da 1ª Sessão do STJ (órgão que resolve as divergências de direito público verificadas nas 1ª e 2ª Turmas daquele tribunal): a indenização por cobertura vegetal somente cabe àqueles que comprovarem a exploração da cobertura florestal.

**EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL.
DESAPROPRIAÇÃO. ESTAÇÃO ECOLÓGICA JURÉIA-ITATINS.**

1. A indenização pela cobertura vegetal, de forma destacada da terra nua, está condicionada à efetiva comprovação da exploração econômica lícita dos recursos vegetais, situação não demonstrada nos autos.

(...)

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 251.315 – SP

Pelos arestos destacados, percebemos que na atual jurisprudência, a indenização pelas coberturas florestais leva em consideração: a) a característica da área a ser indenizada (florestas e matas sem restrições administrativas, reservas legais e áreas de preservação permanente); e b) a exploração econômica autorizada (se há exploração econômica ou não).

É justamente no critério de exploração econômica que se encontra o ponto nodal do presente artigo, pois a jurisprudência sempre teve incrustada a ideia de que a exploração econômica é tão-somente corte, é retirada de árvores para fins madeireiros.

Tal entendimento não é equivocado, pois por anos a sociedade sempre viu nossas florestas como estoques de madeira. E a madeira – matéria-prima utilizada até pouco tempo atrás para quase tudo, inclusive moradia (quem não tem uma avó ou tia que ainda vive em casa de madeira?) – era extraída das matas nativas. É muito recente a concepção do cultivo de florestas extrativistas, ou seja, de florestas

plantadas exclusivamente para atender o consumo da madeira que utilizamos e continuamos a demandar.

No entanto, a preservação do meio ambiente foi restringindo cada vez mais o modelo madeireiro-extrativista. E a sociedade (aqui tratada da forma mais ampla possível, incluindo nela os operados do direito, como os juízes e advogados) que somente via valor na exploração de madeiras das matas, foi concluindo que, se a retirada de árvores para o corte era vedada, as matas e florestas deixavam de ter valor. E sem valor, não há mais incentivos para sua preservação, afinal, quem irá aplicar seus recursos, tempo, dinheiro, trabalho e investimentos para a preservação de um ecossistema, sem que nada receba em troca? Possuir áreas de matas e florestas passou a ser visto como um empecilho, um mau negócio.

É dessa base de orientação que surge a concepção de atribuição de valor para ativos ambientais. A lógica é simples: o ser humano só se dispõe livremente a realizar qualquer tipo de tarefa ou ato se for justamente retribuído por tal tarefa ou ato. Foi por conta dessa lógica, aliás, que muitas das diversas florestas e matas hoje estão em pé, pois em tempos passados, seus proprietários as viam como uma futura fonte de renda; ou seja, florestas eram cultivadas e preservadas porque havia o incentivo financeiro para aquele proprietário que as mantivesse.

A desvalorização dos recursos de todos os recursos ambientais ou sua valorização “zero” (incluídas aí as áreas de preservação permanente) tem como consequência desincentivo à sua manutenção e preservação. Então, para que todos tenhamos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é essencial atribuímos valor às florestas e coberturas vegetais.

Mas como tangenciar tais valores para as florestas e recursos naturais?

3 O POTENCIAL ECONÔMICO DAS COBERTURAS FLORESTAIS

A ciência econômica, que evoluiu nestas últimas décadas, tem se ocupado da função. Dentre as áreas que mais se desenvolveram está a chamada “economia verde”. O destaque é tamanho que o assunto foi um dos dois temas em foco na Conferência Rio + 20.

A economia verde parte da ideia central de que um futuro sustentável, somente será obtido se for efetiva a valoração das externalidades positivas oferecidas pelos recursos naturais e oneradas as externalidades negativas resultantes da sociedade de consumo. Ou seja, é necessário ultrapassar a concepção de que quem garante a sadia qualidade de vida através da manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado nada recebe; e de que quem polui gera resíduos e/ou utiliza os recursos naturais de forma indiscriminada faz sem qualquer tipo de contraprestação efetiva.

A Organização das Nações Unidas tem definido economia verde como²:

Uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Em outras palavras, uma economia verde pode ser considerada como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente em seu uso de recursos e socialmente inclusiva. Em uma economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos, e previnem perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Esses investimentos precisam ser gerados e apoiados por gastos públicos específicos, reformas políticas e mudanças na regulamentação. O caminho do desenvolvimento deve manter, aprimorar e, quando possível, reconstruir capital natural como um bem econômico crítico e como uma fonte de benefícios públicos, principalmente para a população carente cujo sustento e segurança dependem da natureza.

A valoração dos ativos ambientais tem sido feita levando em consideração os chamados serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos. A expressão passou a ser empregada para referir-se a todos os benefícios gerados pelos recursos ambientais, podendo tanto ser definido em bens (como exploração sustentável de

² PNUMA, 2011, Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em www.unep.org/greeneconomy.

madeira, por exemplo), quanto serviços propriamente ditos (como conservação de água, lazer, recreação, etc.).

Num estudo realizado pelo o Centro para Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-WCMC, na sigla em inglês) e o Ministério do Meio Ambiente, sob a coordenação técnica de pesquisadores da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da Universidade Federal do Rio de Janeiro foi levantado o valor e o potencial financeiro das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional.

O estudo³ levou em consideração alguns dos múltiplos serviços ambientais que podem ser obtidos de ecossistemas preservados. Dentre eles, destacam-se:

- a) Produtos florestais;
- b) Uso público;
- c) Carbono;
- d) Água

Os *produtos florestais* seriam os produtos madeireiros (definidos como os produtos lenhosos, como os troncos e galhos) e os não-lenhosos (como óleos vegetais, resinas, essências, frutos, amêndoas e sementes, fibras, corantes e partes de vegetais com uso terapêutico, por exemplo). O *uso público* seria utilização e aproveitamento das unidades das florestas por meio da visita, independentemente da motivação do visitante (contemplação, recreação, esporte, observação de aves, turismo, ecoturismo, entre outros). A questão do *carbono* pode ser indicada como os mecanismos criados para evitar as queimadas em florestas e mantê-las preservadas. Nesta senda, as florestas preservadas gerariam um valor – um crédito – que seria comprado por aqueles poluidores que ainda não se adequaram às práticas sustentáveis. Exemplos desses mecanismos são o REDD e o REDD + (sigla em inglês dos projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal desenvolvidas pela ONU⁴). Finalmente, tem-se a questão da manutenção

³ Estudo acessível em: http://www.unep.org.br/publicacoes_detalhar.php?id_public=90, consultado em 01 de junho de 2012.

⁴ Mais informações sobre o programa de REDD da ONU, podem ser encontradas em: <http://www.un-redd.org/>

dos *recursos hídricos*. Os estudos realizados verificaram os valores que a preservação dos recursos traz para o uso público, para a agricultura e para geração de energia elétrica.

Alguns desses serviços ambientais já estão regrados em nosso país. Os artigos 47 e 48 da Lei dos Sistemas de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00), por exemplo, determinam que, aquele que utiliza os recursos hídricos ou se aproveita da proteção ambiental para fins de geração de energia elétrica, deve contribuir financeiramente com a proteção e a implementação das Unidades de Conservação:

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Outro destacado exemplo do uso sustentável, que se caracteriza pela prestação de serviços ambientais, é a gestão de florestas públicas, instituídas pela Lei nº 11.284/06. Tal lei prevê a possibilidade de particulares, por concessão, explorarem os produtos e serviços florestais que as florestas públicas podem oferecer.

Analisando apenas os reflexos da preservação do meio ambiente nas unidades de conservação, o relatório produzido pela parceria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) aponta que a prestação de serviços ambientais traz grandes contribuições para a economia nacional. Esses são alguns dos valores levantados:

- somente a produção de madeira em tora nas Florestas Nacionais e Estaduais da Amazônia, oriundas de áreas manejadas segundo o

modelo de concessão florestal, tem potencial de gerar, anualmente, entre R\$ 1,2 bilhão a R\$ 2,2 bilhões (mais do que toda a madeira nativa atualmente extraída no país);

- a produção de borracha, nas 11 Reservas Extrativistas identificadas como produtoras, resulta em R\$ 16,5 milhões anuais; já a produção de castanha-do-pará tem potencial para gerar, anualmente, R\$ 39,2 milhões, considerando apenas as 17 Reservas Extrativistas analisadas. Nos dois casos, esses ganhos podem ser ampliados significativamente caso as unidades de conservação produtoras recebam investimentos para desenvolver sua capacidade produtiva;

- a visitação nos 67 Parques Nacionais existentes no Brasil tem potencial para gerar entre R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,8 bilhão por ano, considerando as estimativas de fluxo de turistas projetadas para o país (cerca de 13,7 milhões de pessoas, entre brasileiros e estrangeiros) até 2016, ano das Olimpíadas;

- a soma das estimativas de visitação pública nas unidades de conservação federais e estaduais consideradas pelo estudo indica que, se o potencial das unidades for adequadamente explorado, cerca de 20 milhões de pessoas visitarão essas áreas em 2016, com um impacto econômico potencial de cerca de R\$ 2,2 bilhões naquele ano;

- a criação e manutenção das unidades de conservação no Brasil impediu a emissão de pelo menos 2,8 bilhões de toneladas de carbono, com um valor monetário conservadoramente estimado em R\$ 96 bilhões;

- considerando os limites do custo de oportunidade do capital entre 3% e 6% ao ano, pode-se estimar o valor do “aluguel” anual do estoque de carbono cujas emissões foram evitadas pelas unidades de conservação entre R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5,8 bilhões por ano, valores que superam os gastos atuais e as necessidades de investimento adicional para a consolidação e melhoria dessas unidades;

- no que tange aos diferentes usos da água pela sociedade, 80% da hidroeletricidade do país vem de fontes geradores que têm pelo menos um

tributário a jusante de unidade de conservação; 9% da água para consumo humano é diretamente captada em unidades de conservação e 26% é captada em fontes a jusante de unidade de conservação; 4% da água utilizada em agricultura e irrigação é captada de fontes dentro ou a jusante de unidades de conservação;

- em bacias hidrográficas e mananciais com maior cobertura florestal, o custo associado ao tratamento da água destinada ao abastecimento público é menor que o custo de tratamento em mananciais com baixa cobertura florestal;

Todos esses valores foram contabilizados apenas nas unidades de conservação. Qual não seria o impacto na economia nacional se fossem tomadas em consideração todas as áreas particulares, onde há a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais?

Em vista disso, é importantíssimo que se compreenda que a necessária manutenção, preservação e exploração sustentável não acontecerá apenas por intermédio do Governo. Essas ações cumprem também ao cidadão, proprietário de terras com áreas de florestas e recursos naturais. Só que para que esses particulares tenham interesses «incentivos» em preservar o meio ambiente em prol da coletividade, lhes deve ser franqueado de forma plena o direito de fruir de sua propriedade.

4 CONCLUSÃO

Se a exploração sustentável pode ser realizada em florestas públicas e agrega valores da ordem de bilhões de reais em nossa economia, por que não poderá ser realizada em florestas particulares? Se os recursos hídricos são remunerados em unidades de conservação públicas, por que não seriam em áreas particulares onde há reserva legal ou área de preservação permanente, que são

cuidadas e mantidas pelos proprietários? Por certo que esses direitos cabem também aos particulares! Afinal: a) o proprietário particular tem direito ao manejo sustentável de suas propriedades e direito a colher todos os frutos e rendimentos que a propriedade puder lhe render; e somente a explorando de forma sustentável é que estará cumprindo com sua função socioambiental; e b) a atividade econômica é exclusividade dos particulares, a atuação econômica por intermédio do Estado é a exceção imposta pelo regime constitucional (art. 173 CF).

Cabe a nós todos, sem exceção, o dever de proteger e defender o meio ambiente e seu uso e manejo devem ser realizados de forma ecologicamente equilibrada. Para tanto, cumpre que seja apreendido e conferido o real valor das áreas naturais. Essa atribuição de valor também cabe, e muito, aos tribunais ao analisarem casos de desapropriação e indicar o justo valor da indenização.

Há que ser protegido o direito de propriedade contra a usurpação dessa garantia fundamental pelo Poder Público. Não pode o Estado desapropriar áreas de terras, as quais ele indica como “sem valor econômico”, para posteriormente passar a explorar economicamente os recursos naturais.

Neste novo paradigma que surge pela questão da valoração dos ativos ambientais, é necessário que em qualquer desapropriação sejam considerados no cálculo do valor da indenização não apenas a terra nua e a cobertura florestal, mas também o preço dos serviços ambientais do ecossistema desapropriado, sob pena de não ser cumprida a garantia constitucional da justa indenização e se permitir, como consequência, o enriquecimento ilícito por parte o Poder Público.

Por todas as ideias e reflexões apresentadas neste trabalho, fica a convicção de que o preclaro Ex-Ministro do STF e Ex-Juiz da Corte Internacional de Justiça, Dr. Francisco Rezek, ainda mantém a razão por ter indicado que: “*as matas de preservação permanente são indenizáveis, visto que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste seu valor econômico e ecológico.*” – RE 100.717.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm.

_____. Lei n. 11.284, de 2 de março 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm.

MAY, Peter H. (Org.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2. ed. Campos Editora, 2009.

MEDEIROS, R.; Young; C.E.F.; Pavese, H. B. & Araújo, F. F. S. 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 44p. Disponível em:
http://www.unep.org.br/admin/publicacoes/texto/UCsBrasil_MMA_WCMC.pdf.

PNUMA, 2011, Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em:
www.unep.org/greeneconomy.