

TT35

DIREITO DE PROPRIEDADE SOB A ÓTICA AMBIENTAL

ANA CAROLINA VALERIO NADALINI

PERITA JUDICIAL DA ÁREA DE PERÍCIAS E AVALIAÇÕES DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
DESDE 1997, PÓS GRADUADA EM ENG. AMBIENTAL E GRADUADA EM ENG. CIVIL AMBAS PELA FAAP,
CURSOU UM QUADRIMESTRE DO MESTRADO EM TECNOLOGIA AMBIENTAL DO IPT/SP-USP-2007

O DIREITO DE PROPRIEDADE SOB A ÓTICA AMBIENTAL
ANA CAROLINA VALERIO NADALINI

NATUREZA DO TRABALHO: ACADÊMICO

Resumo

Este trabalho tem por objetivo mostrar os principais aspectos legais que norteiam o direito de propriedade no Brasil sob a ótica ambiental, especificamente sobre as propriedades rurais onde ocorre a maioria absoluta dos conflitos ambientais.

Contém comentários e considerações sobre a aplicação da legislação ambiental, na forma de leis, decretos e códigos, além de apresentar alguns instrumentos de controle para a exploração econômica da propriedade.

Palavras-chave: Propriedade rural, Legislação ambiental, Instrumentos de controle.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	II
1. INTRODUÇÃO	1
2. METODOLOGIA	3
3. REVISÃO DA LITERATURA	4
3.1. DIREITO DE PROPRIEDADE	4
3.2. DIREITO E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	6
➤ <i>Direito ambiental</i>	6
➤ <i>Legislação ambiental</i>	7
3.3. INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL NA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DA PROPRIEDADE	8
➤ <i>Unidades de Conservação (UCs)</i>	10
➤ <i>Zoneamento ambiental</i>	11
➤ <i>As Bacias Hidrográficas como unidades de gerenciamento hídrico</i>	12
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	15

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho expõe os principais conceitos e normas jurídicas que orientam a funcionalização da propriedade, com direcionamento para a propriedade rural, no Brasil, explorando principalmente as interferências da legislação ambiental no direito de propriedade imobiliária no que tange as restrições de uso, de disponibilidade, bem como outros ônus de caráter preservacionista.

A ocupação da terra pelo homem, ampliada em larga escala no presente século pela expansão demográfica descontrolada e pelo rápido desenvolvimento tecnológico, tem acelerado o ritmo de extinção das espécies e de erosão genética, com destruição intensa das florestas tropicais, o que tem gerado ao longo dos anos necessidades de intervenção e regulação cada vez maiores no uso dos recursos naturais.

. Em quase 500 anos de ocupação, o impacto da colonização, do extrativismo, da expansão das fronteiras agropecuárias e da urbanização sem controle, deixaram um rastro de destruição dramático: em 1500, os domínios da Mata Atlântica cobriam mais de um milhão de quilômetros quadrados (1.085.544 km²), 12% do território nacional. Em 1990, os remanescentes da floresta atingiam pouco mais de 95 mil quilômetros quadrados (95.641 km²), 8,81% da mata original. O levantamento mais recente feito em 1995 pelo Inpe – Instituto de Pesquisas Espaciais e pela SOS Mata Atlântica concluiu que cerca de 10% dos remanescentes foram destruídos na primeira metade da década de 90.

O presente estudo pretende contribuir para o conhecimento das funções que pesam sobre a propriedade rural, especificamente sobre a sua função ambiental que é mais que uma função social geral prevista na Constituição Brasileira, muito embora indissociável, pois integra o próprio fundamento do instituto da propriedade.

Assim, procuramos apresentar uma análise sobre a legislação pertinente além dos instrumentos e mecanismos de aplicação, que norteiam os princípios de direito de propriedade no Brasil.

2. METODOLOGIA

O presente estudo envolveu basicamente pesquisa em bibliografia existente sobre o assunto, tendo sido utilizado como base o livro Meio Ambiente & Propriedade Rural do autor Edson Luiz Peterz., Editora Juruá/PR.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1. Direito de propriedade

A primeira lei brasileira a tratar de posse das terras é a Lei 601/1850, conhecida como Lei das Terras, que extingue o regime possessório e estabelece normas para a aquisição da propriedade, pela posse com culturas efetivas, coibindo a devastação de matas e as queimadas.

A conceito de propriedade mudou a partir da Constituição de 1988 que garante o direito de propriedade, visto como o reconhecimento, por parte do Poder Público, de que a propriedade não pode, em regra, ser subtraída do particular, cujo domínio há de prevalecer, salvo as excepcionalidades constitucionalmente previstas para os casos de necessidade pública, interesse público ou interesse social, mediante os imprescindíveis pressupostos de indenização prévia e justa.

O conceito tradicional de propriedade tem levado muitos a equívoco por se traduzir apenas num conjunto de poderes econômicos e jurídicos, conforme estava desenhado no velho Código Civil Brasileiro.

O Código Civil Brasileiro de 1916 cuidou da propriedade a partir do art. 524 até o art. 673, que correspondem ao título II, do Livro II da Parte Especial do Código, onde se pode ler em parte:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

O uso, o gozo e a disposição são poderes econômicos e a reivindicação é o poder jurídico do proprietário, que faz da propriedade um direito exclusivo. Basta a

análise deste artigo para se concluir qual a concepção de propriedade embutida na primeira codificação civil brasileira, ou seja, de um superdireito que torna seu titular “Todo Poderoso”.

Desarte, é o velho conceito clássico de propriedade com poder absoluto de um indivíduo que quase tudo pode fazer, inclusive destruir. O aludido código é marcado pelo patrimonialismo e individualismo, nitidamente em propriedade do solo prevendo um conteúdo e extensão quase ilimitados, conforme se pode aferir da redação do art. 526, abaixo transcrito.

Art. 524. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum a impedi-los.

O direito de propriedade alcançava todas as águas (superficiais e subterrâneas) contidas no solo e subsolo, todos os rios, córregos, ilhas situadas na área do terreno, frutos, árvores e florestas, e tudo o mais que se possa imaginar, podendo o dono usar e gozar da forma que lhe prouvesse, individual e exclusivamente, e até destruir se assim o desejasse.

Lamentavelmente, do ponto de vista da propriedade rural, o Código Civil de 1916 é o instrumento que permitiu o acúmulo de grandes áreas em mãos de poucos, com objetivos muito mais especulativos do que produtivos, permitindo toda ordem de degradação ambiental.

Com a edição do novo Código Civil que entrou em vigor a partir do dia 11.01.2003, e a Constituição de 1988 tem-se um novo conceito sobre a propriedade da terra, introduzindo ainda o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (CF, art. 225, *caput*).

3.2. Direito e Legislação Ambiental

➤ Direito ambiental

A legislação tutelar do meio ambiente, designada legislação ambiental, regulamenta a proteção ambiental nos níveis federal, estadual e municipal, no âmbito do direito ambiental.

Milaré (2002) apresenta seu conceito de direito ambiental:

“DIREITO DO AMBIENTE: Conjunto de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

O direito ambiental é uma das mais modernas disciplinas do direito, não podendo no entanto, ser ainda considerado um ramo autônomo. É multidisciplinar, pois a tutela ambiental se faz mediante a aplicação de normas de direito penal, civil, financeiro e administrativo, visando disciplinar o comportamento humano em relação ao seu meio ambiente.

Ainda segundo Milaré (2002), o direito ambiental tem natureza profundamente preventiva, devendo abarcar também os riscos e não somente os danos, pois o prejuízo ambiental é, comumente, de difícil identificação, de larga dimensão e irreparável.

A base filosófica do direito ambiental é o entendimento de que o bem jurídico a ser protegido não é só mensurável em termos econômicos mas que inclui outros aspectos imprescindíveis e basilares da condição humana: a saúde física e emocional, os valores culturais, estéticos e recreativos, enfim a qualidade de vida.

➤ Legislação ambiental

A partir da década de oitenta a legislação brasileira passou a desenvolver-se com maior consistência, principalmente por conta da onda conscientizadora despertada por ocasião da Conferência de Estocolmo¹, de 1972. Até então o ordenamento jurídico, tinha o objetivo de proteção econômica e não ambiental, como são os casos do Código Florestal de 1965, do Código de Águas, do Código de Minas e outros diplomas relacionados com a matéria ambiental.

Os quatro marcos mais importantes na legislação ambiental foram:

- Lei 6938, de 31.08.1981 (Política Nacional de Meio Ambiente)
- Lei 7.347, de 24.07.1985 (Lei de Ação Civil Pública)
- Constituição Federal de 1988
- Lei 9.605, de 12.02.1998 (Lei dos Crimes Ambientais)

Com o advento da Lei 6938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, criou-se o conceito normativo de meio ambiente e passou-se a ter a visão protecionista, instituindo as responsabilidades àquele, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que, direta ou indiretamente, causar degradação ambiental, o princípio do poluidor pagador, independentemente de culpa, adotando-se para o caso a teoria da responsabilidade objetiva, na qual o risco é que determina o dever de responder pelo dano.

Trata-se de um verdadeiro divisor de águas na Legislação Ambiental Brasileira, pois pela primeira vez o meio ambiente é considerado na sua integridade estática e dinâmica, incluindo-se e condicionando-se a atividade humana como potencialmente causadora de impactos ambientais significativos.

¹ Em 1972, a Conferência de Estocolmo chamou a atenção do mundo para a gravidade da situação do meio ambiente. Após assinar a Declaração de Estocolmo, Henrique Brandão Cavalcanti, Secretário Geral do Ministério do Interior e membro da delegação brasileira, ao retornar ao Brasil, promoveu a elaboração do decreto que instituiu em 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

Ainda na década de oitenta, surgiu a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) que tornou-se um instrumento processual de aplicação para proteção e responsabilização ambiental, bem como de outros interesses e direitos coletivos ou difusos, inclusive podendo ser proposta contra proprietários rurais descumpridores da função ambiental da propriedade e da legislação ambiental vigente, como, por exemplo, para obrigar a reflorestar.

Entretanto, somente em 1998 veio a Lei 9.605 (Lei dos Crimes Ambientais) que estabeleceu as sanções penais e administrativas, regulamentando a Constituição. A partir daí, com os poderes atribuídos ao Ministério Público, pela própria Constituição e depois pelo Código de Defesa do Consumidor, somado à atividade dos órgãos ambientais, começa a haver a efetividade desta lei.

Outras leis e normas importantes foram editadas no mesmo período, ressaltando-se a Lei das Águas, que cria os comitês de gerenciamento de bacias, as resoluções do CONAMA, editadas a partir 1986, além das Constituições Estaduais que vieram na esteira da Constituição Federal, seguidas das leis orgânicas dos municípios.

3.3. Instrumentos de proteção da dimensão ambiental na exploração econômica da propriedade

Com a Constituição de 1988 foi consagrado o direito o meio ambiente como essencial à qualidade de vida, estabelecendo instrumentos para fazer valer tal garantia. Entre outros, podemos citar a criação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, deixando claro a importância da prevenção de danos ao meio ambiente.

Trataremos neste item dos mais importantes dentre esses instrumentos jurídicos ambientais, verdadeiros mecanismos de controle e prevenção dos danos ao meio ambiente.

- Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Licenciamento Ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental é um instrumento de controle, pelo Estado e pela sociedade, das atividades econômicas, o que implica dizer e classificar as atividades de acordo com o risco ambiental e social.

É necessário se distinguir licença de autorização.

Licença é o ato administrativo de caráter vinculado e definitivo, que outorga o interessado, o exercício de atividades ou a execução de fatos materiais que antes lhe era vedado. Uma vez preenchidos os requisitos essenciais à concessão da mesma, a Administração Pública não pode negá-la.

Já a autorização é o ato administrativo discricionário que a Administração Pública pode ou não expedir, cabendo a ela, por meio de critérios e conveniência e oportunidade, realizar tal julgamento.

A Lei 6.938/81 estabeleceu o licenciamento e a revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Assim fica evidenciado a necessidade de realização de Estudo Prévio Ambiental (EPIA) e respectivo relatório de Impacto Ambiental (RIMA), para obras ou atividades que venham a provocar qualquer alteração da propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente. Saliente-se que o momento para a realização do EPIA é, invariavelmente, anterior à expedição de licença, mesmo em se tratando de licença-prévia.

Posto isso, o órgão ambiental que não exigir a elaboração do EPIA/RIMA, contraria frontalmente a disposição constitucional, além da Política Nacional de Meio Ambiente.

➤ Audiência Pública

Uma vez concluído o RIMA e apresentado ao órgão ambiental competente, poderá o próprio órgão convocar audiência pública para apresentação e discussão, devendo tudo ser registrado em ata.

Não é a audiência pública que vai conceder ou negar a licença ambiental, mas é uma fase de abertura e discussão popular que deve respeitar às formalidades legais e servir para final análise de mérito dentro do procedimento de licenciamento.

Há uma tendência forte de tornar obrigatória a audiência pública em todos os procedimentos licenciatórios em se faz necessária a elaboração do EPIA/RIMA, e enquanto isto não se faz por lei a própria sociedade civil organizada vem cobrando e exigindo a realização da mesma cada vez mais.

➤ Unidades de Conservação (UCs)

Vigora no país um sistema nacional de unidades de conservação, com o escopo de proteger a diversidade biológica e os ecossistemas existentes no território nacional. As Unidades de Conservação são áreas que têm por objetivo manter os recursos naturais em seu estado original, para benefício das gerações atuais e futuras. Têm importância fundamental na conservação da biodiversidade (diversidade de animais, plantas e ecossistemas) e são divididas em dois grupos:

1 - Unidades de Conservação de uso indireto: são as de proteção integral onde estão totalmente restringidos a exploração ou o aproveitamento dos recursos naturais e as modificações ambientais excetuando-se as medidas de recuperação de ecossistemas alterados, do equilíbrio natural, da diversidade biológica e dos processos naturais. Em todas são permitidas pesquisas científicas, desde que autorizadas pelo órgão responsável pela sua administração. Entre elas, podemos citar: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas.

2 - Unidades de Conservação de uso direto: aquelas nas quais a exploração e o aproveitamento econômico direto são permitidos, mas de forma planejada e regulamentada. São de manejo sustentado onde as alterações devem limitar-se a um nível compatível com a sobrevivência permanente de comunidades animais e vegetais. Como exemplo, podemos citar: Áreas de Proteção Ambiental, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas.

Alguns problemas enfrentados pelas Unidades de Conservação são o turismo predatório, conseqüências do crescimento e desenvolvimento da civilização urbano industrial, como poluição em todas as suas formas, efeitos de borda, ocupação de áreas proibidas, introdução de espécies animais e vegetais, extrativismo vegetal e animal.

➤ Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental estabelece as normas disciplinadoras para a ocupação do solo e o manejo dos recursos naturais que compõem os ecossistemas, bem como aponta as atividades econômicas mais adequadas para cada zona.

O zoneamento possui conceitos jurídicos e técnicos diferentes, mas um fim específico: delimitar geograficamente áreas territoriais com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso, gozo e usufruto da propriedade.

O proprietário só poderá usar sua terra da maneira que lhe convier, desde que respeite os interesses coletivos, como a função social e a conservação do meio ambiente. Trata-se de controle estatal capaz de ordenar o interesse privado e a evolução econômica com os interesses e direitos ambientais e sociais, possibilitando o alcance do tão almejado crescimento sustentável.

A elaboração de um zoneamento adequado resulta da proposição de metas, projetos, normas, e iniciativas que de fato, possam proteger e recuperar a sustentabilidade dos ecossistemas da região analisada.

Em se tratando de áreas rurais, o zoneamento deve levar em consideração a vocação da terra nas mais diversas regiões, tendo em conta a diversidade climática, de relevo, de tipo e estrutura de solo e subsolo, umidade, tipo de vegetação, etc. Assim, em regiões de aquíferos subterrâneos com pontos de afloramento deve ser evitado o uso de produtos agrotóxicos na agricultura, em razão da facilidade em alcançarem o lençol freático e causar contaminação das águas subterrâneas de difícil ou impossível reversão.

➤ As Bacias Hidrográficas como unidades de gerenciamento hídrico

A Lei 9433/97 constitui atualmente o principal diploma legal sobre a gestão de recursos hídricos no País. Um dos seus princípios, o da gestão participativa e descentralizada, requer a adesão da sociedade na sua implementação.

A Lei das Águas, como também é conhecida, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estruturado em colegiados, nos quais estão presentes as três esferas do Poder Público, os usuários e a sociedade civil organizada, cuja menor parcela é exatamente a bacia hidrográfica.

A água é reconhecida como um bem de domínio público, destacado do domínio privado e, como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, tendo como uso prioritário, em caso de escassez, o consumo humano e animal.

A maior inovação é a previsão de cobrança pelo uso da água, inclusive dos proprietários rurais, que passam a ser denominados usuários de recursos hídricos, dando assim ao usuário, uma indicação de seu real valor, incentivando a racionalização e propiciando a obtenção de recursos financeiros para financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda trabalha-se com as questões ambientais de forma isolada e setORIZADA (Códigos Setoriais – de Minas, de Águas, de Florestas, etc.), passando num segundo momento a se trabalhar com Unidades de Conservação (Áreas de Proteção Ambiental, Parques, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, etc.) como se fosse possível criar ilhas de preservação que não sofressem qualquer influência externa e isto bastasse.

Em breve estará superada até a idéia fundante das reservas da biosfera, pois a visão unitária e universal da natureza vem ganhando espaço e se firmando, e já se desenvolve a noção de ecossistema planetário, em que cada nação ocupa uma pequena parte ligada ao todo, tendo como célula manter a propriedade rural, menor partícula do patrimônio natural da humanidade e cujo usufruto interessa a todos.

A propriedade de terra, como o direito de propriedade em geral, é um direito protegido e tutelado juridicamente quando usado em benefício de toda a sociedade, considerada a atual e as futuras gerações.

O que se procurou mostrar ao longo do trabalho é que a propriedade rural não só tem uma função social mas também uma função ambiental, pois dentro dos requisitos essenciais para a verificação do atendimento da função social da propriedade, está a dimensão ambiental.

Verifica-se portanto que a função ambiental da propriedade rural brasileira é representada por obrigações positivas e negativas para o proprietário da terra, que por um lado deverá usar proveitosamente a gleba que lhe pertence, em benefício de todos, como manda a Constituição Federal e, ao mesmo tempo, deverá preservar o ambiente equilibrado ecologicamente, abstenendo-se de degradar os recursos naturais

contidos em sua área, bem como recompondo ou restaurando os bens ambientalmente vitais.

E ainda fica por fim, alguns pontos a serem debatidos em futuros trabalhos, do por que no Brasil, que tem o melhor texto constitucional sobre meio ambiente, que possui uma boa legislação infraconstitucional na matéria, que conta com um dos mais avançados sistemas de acesso coletivo à justiça do mundo, ainda não se consegue um cumprimento razoável das normas de proteção ambiental?

Seria por falta de consciência e educação dos cidadãos? Pouca credibilidade dos órgãos ambientais? Desconsideração do meio ambiente como prioridade política efetiva? Inadequada repartição de recursos orçamentários? Inadequado sistema fiscalizatório e de controle das agressões ambientais? Superposição de funções dos órgãos de controle e gestão? Concentração exagerada da implementação ambiental nas mãos do Estado?

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KETTELHUT, Júlio Thadeu Silva. **A lei das águas e sua regulamentação**. In **20º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária Ambiental**. Brasília -DF, 2002.

MEDAUAR, Odete (organizadora). **Coletânea de legislação de direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MILARÉ, Edis; COSTA JÚNIOR, Paulo J. **Direito penal ambiental: comentários à lei 9.605/98**. Campinas: Millenium, 2002.

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente & propriedade rural**. Paraná: Editora Juruá, 2004.

RIVELLI, Elvino Antonio Lopes. **Direito ambiental e legislação**. São Paulo: [s.n.] 2003.