



LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Ana Paula Mattoso Miskulin Cardoso¹
Lya Gabriella Parreira Guimarães Rogatty Mazzeiro²
Wellington Boigues Corbalan Tebar³
Wilton Boigues Corbalan Tebar⁴

RESUMO: A função socioambiental da propriedade garante um meio ambiente adequado e equilibrado além de desenvolvimento econômico. Portanto, o detentor do direito de propriedade deve empregar o bem, visando não somente a satisfação de suas necessidades, mas também deverá satisfazer as necessidades da geração atual e futura de modo a garantir o exercício do seu direito de propriedade de forma sustentável, buscando, assim, uma harmonia entre o interesse individual e o coletivo. O poder público estabelece restrições ao uso da propriedade visando um bem-estar transindividual através de intervenções no modo de utilização da propriedade. Assim, restrições ao direito de propriedade que mantenham cobertura vegetal permanente, como a área de preservação permanente, são essenciais para minimizar o impacto ambiental promovido pelas ações humanas e, também, uma forma de prevenção contra a propagação de novas pandemias. O presente trabalho pretende avaliar os limites jurídicos ao direito de propriedade determinado pelo Código Florestal, especialmente referente à Área de Preservação Permanente. Para se alcançar este objetivo, foi utilizado o método dedutivo e pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: direito de propriedade. meio ambiente. área de preservação permanente. Interesse social

¹ Doutora em Ciências pela Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo (USP), graduanda em Direito na Toledo Prudente Centro Universitário, email: ana.paula.miskulin29@gmail.com

² Especialista em Agronegócios pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduanda em Direito na Toledo Prudente Centro Universitário, email: lya.mazzeiro@gmail.com

³ Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, Campus Jacarezinho. Mestre em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente. Membro Associado Fundador do Instituto Brasileiro de Direito do Mar (IBDMar). Membro Pesquisador do Centro de Estudos em Direito do Mar "Vicente Marotta Rangel" da Universidade de São Paulo (Cedmar-USP). Membro Pesquisador do Grupo de Investigação "Derecho Ambiental Contemporáneo y Políticas Sustentables" da Universidade Nacional de Mar del Plata. Membro Pesquisador do Grupo "Democracia e Direitos Fundamentais" da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Bolsista pela CAPES e pela Fundação Araucária. Email: wellingtontebar@hotmail.com

⁴ Advogado. Professor de Direito Civil e Processo Civil na Toledo Prudente Centro Universitário de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá. Graduado e Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo. Pós-graduado em Direito Tributário pela Anhanguera Uniderpe. Email: wiltontebbar@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O tema referente à limitação do direito de propriedade já encontrou fértil terreno na doutrina e jurisprudência. Embora os institutos limitadores tenham natureza jurídica semelhante, este artigo analisou, de forma específica, as limitações de cunho ambiental, com especial ênfase nas áreas de preservação permanente.

O presente trabalho, então, pretendeu avaliar os limites jurídicos ao direito de propriedade determinados pelo Código Florestal, com enfoque na Área de Preservação Permanente (APP). Para esse intento, utilizou-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica, pois é necessário conhecer como o Estado restringe o direito de propriedade, visando garantir à sociedade um meio ambiente adequado e equilibrado.

2 LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE E INSTITUTOS CORRELATOS

O direito de propriedade é um direito inerente ao ser humano e, portanto, um direito fundamental. Assim, como todo direito fundamental, sua definição evolui com o decorrer do tempo devido a alterações sociais, políticas e jurídicas que influenciam modificações nas interações sociais.

Inicialmente, na primeira dimensão de direitos humanos instituída pela Revolução Francesa no século XVIII, período do Estado Liberal, o direito de propriedade era absoluto e oponível erga omnes, principalmente, contra os desmandos do Estado. Assim, o proprietário podia usar, gozar, fruir e dispor do seu bem sem limitação alguma. Deste modo, não se concebia a possibilidade de limitação da propriedade visando a interesses sociais e difusos, nem a sujeição do proprietário a obrigações decorrentes de seu direito.

Com a evolução socioeconômica iniciada com a Revolução Industrial no século XIX, o papel não intervencionista do Estado precisou ser revisto, surgindo um Estado voltado ao bem social.

Assim, no decorrer dos anos, houve uma redução do direito de propriedade que deixou de ser um direito absoluto e, na contemporaneidade, apresenta um caráter relativo atendendo às demandas impostas pela incorporação de direitos humanos de segunda, terceira e quarta dimensão ao ordenamento pátrio. Como

ensina Maria Helena Diniz (2019, p. 307), “percebe-se que o direito de propriedade não tem um caráter absoluto porque sofre limitações impostas pela vida em comum. A propriedade individualista substitui-se pela propriedade de finalidade socialista”. Portanto, atualmente, pode-se dizer que a propriedade, especialmente a rural, deve atender aos interesses socioambientais, pois há restrições neste direito tanto a nível constitucional quanto infraconstitucional.

Conforme estabelece Manguiera (MANGUEIRA, 2000, p. 232):

Além do caráter meramente econômico da propriedade imobiliária rural, estabelecido sob o signo da produtividade, a Constituição Federal também prevê que a função social do imóvel rural só será cumprida quando houver utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186, II). É fácil notar a coerência da Constituição, e a conseqüente importância da vinculação da função social à proteção do meio ambiente, na medida em que este é direito das presentes e futuras gerações, vinculado ao direito à vida, o que explica porque a defesa do meio ambiente também é princípio conformador da ordem econômica (art. 170, VI).

O Código Civil de 2002 segue também as determinações constitucionais e estabelece em seu artigo 1.228, §1º (BRASIL, 2002, on-line) limitações ao direito de propriedade ao determinar que:

o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Desta forma, a função socioambiental da propriedade determina que além de garantir um desenvolvimento econômico adequado voltado a atender o interesse da coletividade, essa também deverá garantir a coletividade um meio ambiente equilibrado. Portanto, o detentor do direito de propriedade deve empregar o bem, visando não somente a satisfação de suas necessidades, mas também deverá satisfazer as necessidades da geração atual e futura de modo a garantir o exercício do seu direito de propriedade de forma sustentável, buscando, assim, uma harmonia entre o interesse individual e o coletivo.

Não há colisão entre direitos, pois a tutela ao meio ambiente é antecedente ao direito de propriedade como afirma Lobô (2021, p. 51):

Em razão da supremacia constitucional da defesa e da preservação do meio ambiente, não poderá haver colisão, no ordenamento jurídico brasileiro, entre propriedade e meio ambiente. Assim é que, havendo a suposta

colisão, a interpretação é *in dubio pro natura*. O titular da propriedade está obrigado a defender e preservar o meio ambiente.

Qualquer lesão ambiental desencadeada pelo proprietário, sujeita-o às sanções civis, administrativas e penais previstas na legislação especial, pois a Carta Magna, o Código Civil e o Código Florestal obrigam que o proprietário atue como um gestor responsável. Portanto, os deveres de defesa e preservação do meio ambiente se configuram como obrigações de fazer e de não fazer e que, ligados à propriedade ou à posse, qualificam-se como obrigações *propter rem* (LÔBO, 2021, p. 51). Assim, a reparação por um dano ambiental pode ser cobrada do atual proprietário, possuidor ou mesmo ocupante a qualquer título, mesmo que ele não tenha sido o causador do dano.

Importante chamar atenção para a expressão “ocupante a qualquer título”, pois a jurisprudência já reconheceu a responsabilidade ambiental até mesmo do mero detentor da área degradada. Segundo o artigo 1.198 do Código Civil, detentor é aquele que “achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas” (BRASIL, 2002, on-line). Com efeito, por várias vezes já se entendeu que, pelo fato da obrigação de reparar os danos ambientais ser considerada *propter rem*, é irrelevante que “o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual o proprietário, possuidor ou ocupante, pois aquela adere ao título de domínio ou posse, sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano” (Tribunal Regional Federal da 3ª região. Terceira Turma. Apelação Cível nº 0003852-53.2013.4.03.6112/SP. Desembargador Relator: Antonio Cedenho. Parcial provimento, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 06/09/2017. Data de publicação: 18/09/2017).

2.1 Intervenção Estatal No Direito De Propriedade Pautada No Meio Ambiente

Na Carta Magna, prevalece o princípio da função socioambiental da propriedade que autoriza a imposição de obrigações de fazer e não fazer, como também de deixar de fazer. Assim, o poder público estabelece restrições ao uso da propriedade visando um bem-estar transindividual através de intervenções no modo de utilização da propriedade. Atualmente, são consideradas como modalidades de restrição do Estado sobre a propriedade privada: as limitações administrativas, a

ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, a desapropriação e o parcelamento e edificação compulsórios (DI PIETRO, 2020, p. 160).

As restrições impostas ao direito de propriedade baseada na defesa e preservação do meio ambiente são consideradas como limitações administrativas. Como explica Di Pietro (2020, p.160):

As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar e dispor da coisa da maneira que melhor lhe aprouver.

Assim, a supremacia do interesse público condiciona o uso da propriedade privada através de uma imposição geral e unilateral, como por exemplo as limitações impostas pelo Código Florestal que restringem o uso, mas mantendo a posse. Embora denominada limitação administrativa, esta restrição é estabelecida por lei em sentido estrito e não configura na interdição total do uso da propriedade.

Neste sentido, temos a paradigmática decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 1995, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 134297, de relatoria do ministro Celso de Mello, que atestou que as normas de proteção ambiental que “revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes” (Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Rext nº 134297. Ministro Relator: Celso de Mello. Negado Provimento, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 13/06/1995. Data de publicação: 22/09/1995).

2.1.1 Áreas de preservação permanente e restrições ao direito de propriedade

De acordo com o art. 3, inciso II do Código Florestal (BRASIL, 2012, on-line), Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas cobertas ou não por vegetação nativa, localizadas em zona rural ou urbana, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, bem como proteger o solo e assegurar o bem-estar da população humana.

Como afirma Machado (2012, p. 863) o uso da expressão Áreas de Preservação Permanente deve-se ao fato desse espaço ser:

um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser aí plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal.

Portanto, a APP é considerada um patrimônio ecológico que não somente tutela a área e a vegetação ali presentes, mas também garante proteção das águas, do solo, da biodiversidade, principalmente, porque garante o fluxo gênico da fauna e da flora (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 31), sendo um espaço territorial especialmente protegido em conformidade com o art. 225,§1º, III da Constituição da República (BRASIL, 1988, on-line). Logo, é um bem ambiental de interesse comum ao Estado e a sociedade que devem protegê-la de forma solidária.

O art. 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012, on-line) estabelece restrição à propriedade urbana e rural em relação às APP visando proteger diferentes elementos geomorfológicos, como nascentes, cursos d'água, encostas, manguezais, serras, dentre outros. Logo, essas APPs são instituídas em função da localização e visam proteger o solo contra erosão, os rios de assoreamento e manter os seus cursos naturais, por exemplo. Contudo, APPs também podem ser criadas em função da destinação, conforme previsão contida no art. 6º do referido Código (BRASIL, 2012, on-line), e são declaradas áreas de interesse social por ato do Poder Executivo (Federal, Estadual ou Municipal) e que se destinem às finalidades previstas nos incisos de I a IX do artigo supracitado, tais como assegurar as condições de bem-estar público ou por abrigar exemplares da fauna e da flora ameaçados de extinção. Pontua-se que a área tutelada pelo Código pode ser ou não coberta por vegetação nativa (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 72).

As APPs, assim como a Reserva legal, as áreas de uso restrito, as florestas remanescentes e outras formas de vegetação nativa devem estar registradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro público eletrônico de âmbito nacional, que é obrigatório para todos os imóveis rurais e tem a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais. O CAR é uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e de combate ao desmatamento (BRASIL, 2012). Além disso, a inscrição no CAR é o

primeiro passo para regularização ambiental do imóvel rural e contempla dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, documentos de comprovação da propriedade e ou posse e informações de georreferenciamento.

Devido a sua função ambiental, ou seja, por ser responsável pelo equilíbrio ecológico dos ecossistemas florestais, a APP não pode ser explorada, devendo a vegetação ali existente ser mantida pelo proprietário ou possuidor, cabendo também o dever de recomposição da vegetação nativa, obrigação constitucional presente no art. 225, §1º, I-III da Constituição Federal (BRASIL, 1988, on-line). Conforme pontua Lehfeld, Carvalho e Balbim (2015, p. 96) “a recomposição da vegetação é obrigação *propter rem*, portanto, transmitida ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse de imóvel rural.” Dessa maneira, o titular ou possuidor de área florestal que realizar prática ilícita, por imposição constitucional (art. 225, §3º)(BRASIL, 1988, on-line), será responsabilizado nas esferas administrativa, civil e penal, independente de culpa ou dolo, pois a responsabilidade na esfera ambiental é, em regra, objetiva (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2015, p. 95; SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 486).

Contudo, o Código Florestal autoriza a intervenção ou supressão de vegetação nativa nas APPs em três hipóteses excepcionais: nos casos de utilidade pública, como para promover segurança nacional ou obras de defesa civil; por interesse social, por exemplo para exploração agroflorestal sustentável em pequena propriedade ou posse rural familiar ou controle e combate de fogo; e desenvolvimento de atividades baixo impacto ambiental tais como a pesquisa científica, exploração florestal e manejo florestal sustentável.

Entretanto, algumas exceções presentes no Código Florestal possibilitam o uso econômico das APPs. Assim, é permitido o plantio de culturas temporárias e sazonais na faixa de terra que fica exposta no período de vazante de rios e lagos na pequena propriedade ou posse rural familiar. Nos imóveis com até 15 módulos fiscais, é permitida a implantação de aquicultura, bem como de toda a sua infraestrutura, nas faixas marginais dos cursos d’água natural e no entorno de lagos ou lagoas naturais desde que existam práticas sustentáveis de manejo do solo e de água, em conformidade com plano de gestão de bacias hidrográficas, exista licenciamento ambiental emitido por órgão competente, registro no CAR e não se realize supressão de vegetação nativa. Também é permitido o acesso de pessoas e animais nas APPs para obtenção de água e realização de atividades de baixo

impacto ambiental. APPs consolidadas até 22 de julho de 2008 estão legalmente autorizadas a desenvolver atividades agrossilvopastoris, ecoturismo e turismo rural, mas com obrigação de recomposição das espécies nativas. De maneira geral, as APP são áreas com potencialidade econômica reduzida.

Assim sendo, por determinação legislativa, essas áreas servem para resguardar o ambiente natural e, portanto, a intervenção humana deve ocorrer somente de maneira incidental para se assegurar o equilíbrio dos ecossistemas, pois o meio ambiente é bem comum de todos e prevalece sobre qualquer direito individual de propriedade, logo é insuscetível de apropriação privada (LÔBO, 2021, p. 50–52).

3 CABIMENTO DE INDENIZAÇÃO DEVIDA RESTRIÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Ressalta-se que há uma grande controvérsia se caberia ou não direito a indenização em virtude da limitação ao direito de propriedade. Prevalece entre os doutrinadores o entendimento de que como a característica da limitação administrativa é genérica, ou seja, não é voltada a destinatários específicos, eventual prejuízo atingiria a todos proprietários de determinada categoria de bem e em favor de toda a coletividade, portanto não caberia pagamento de nenhum tipo de indenização, porque pertence a um rol de atributos necessários ao direito de propriedade válido que não comportam indenização (CAMPOS JR, 2004, p. 161; HEINEN, 2012, p. 177).

Entretanto, a restrição pode ser indenizável quando impede qualquer uso da propriedade ou de parte dela, com efeitos de expropriação, pois a restrição pode levar à interdição do uso da propriedade e levar ao empobrecimento sem causa do proprietário (HEINEN, 2012, p. 177; LÔBO, 2021, p. 52). Contudo, não há uma resposta única para esta questão, assim o quantum indenizável deve ser avaliado no caso concreto, até mesmo porque não há determinação legislativa sobre o assunto (LÔBO, 2021, p. 52). É pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial que indenização por desapropriação da área pelo poder público deverá considerar a existência de APP no imóvel e estas deverão ser mensuradas e valoradas para composição do quantum indenizatório, especialmente nas áreas urbanas onde função da APP deve ser avaliada de forma sistêmica, nos termos de normas

urbanísticas, do plano diretor e leis sobre uso e ocupação do solo (THOMÉ, 2018, p. 113). Diante disso, os valores de indenização referente à APP em área rural deverão ser distintos dos valores referentes à APP em área urbana, haja vista que se baseiam em critérios diferentes.

4 CONCLUSÃO

As intervenções estatais baseadas em limitações administrativas restringem o direito de propriedade visando a preservação do meio ambiente. Por conseguinte, a determinação da existência de áreas de preservação permanente pretende manter as condições climáticas que possibilitem uma boa produção agrícola e, desta forma, possibilitar a movimentação da economia brasileira, mas também ajuda a manter um controle sanitário.

Um meio ambiente equilibrado mantém a biodiversidade de flora e da fauna, assegurando que vírus e bactérias continuem resguardados nos habitats naturais, pois se estima que aproximadamente 70% das doenças infecciosas emergentes, a maioria classificadas como zoonoses, surgem da interação desordenada entre homem e meio ambiente o que possibilita a circulação desses patógenos entre os seres humanos. Assim, restrições ao direito de propriedade que mantenham cobertura vegetal permanente, como as áreas de preservação permanente, são essenciais para minimizar o impacto ambiental promovido pelas ações humanas e, também, uma forma de prevenção contra a propagação de novas pandemias, o que é essencial para a sobrevivência da humanidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002- Código Civil. 2002.

BRASIL. Lei nº12.651, de 12 de maio de 2012- Código Florestal. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Rext nº 134297**. Ministro Relator: Celso de Mello. Negado Provimento, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 13/06/1995. Data de publicação: 22/09/1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª região. Terceira Turma. **Apelação Cível nº 0003852-53.2013.4.03.6112/SP**. Desembargador Relator: Antonio Cedenho. Parcial

provimento, por unanimidade, nos termos do voto do relator. Data de julgamento: 06/09/2017. Data de publicação: 18/09/2017. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6294872>>. Acesso em: 08/09/2021.

CAMPOS JR, R. A. DE. O problema da indenização das áreas de preservação florestal (Análise doutrinária e jurisprudencial). **Revista ESMAFE**, v. 6, p. 139–188, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil brasileiro: direito das coisas**. 33. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

HEINEN, J. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma “desapropriação à brasileira”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 260, p. 133–181, 2012.

LEHFELD, L. DE S.; CARVALHO, N. C. B. DE; BALBIM, L. I. N. **Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LÔBO, P. **Direito Civil- volume 4: coisas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MANGUEIRA, C. O. DE M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 37, n. 146, p. 229–249, 2000.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

THOMÉ, R. O valor indenizatório em desapropriações de Áreas de Preservação Permanente em zona urbana. **Revista Jurídica da FA7**, v. 15, n. 1, p. 103–114, 9 jun. 2018.