

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**VITÓRIO GAMBA**

**O PLANO DIRETOR COMO INDUTOR DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA  
PROPRIEDADE**

**CRICIÚMA – SC**

**2.016**

**VITÓRIO GAMBA**

**O PLANO DIRETOR COMO INDUTOR DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA  
PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para  
obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da  
Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.  
Orientador (a): Prof. MSc. Aldo Fernando  
Assunção.

**CRICIÚMA- SC**

**2.016**

**VITÓRIO GAMBA**

**O PLANO DIRETOR COMO INDUTOR DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA  
PROPRIEDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Urbanístico e Ambiental.

Criciúma, 09 de Dezembro de 2.016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Aldo Fernando Assunção - MSc - Universidade do Extremo Sul Catarinense –  
Orientador

---

Prof. José Carlos Virtuoso – MSc. - Universidade do Extremo Sul Catarinense.

---

Prof. Fabrizio Guinzani – Esp. - Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Agradeço a minha família pela compreensão, pelos inúmeros dias que tive que abandonar o trabalho, ao meu Mestre orientador professor, Aldo Fernando Assunção, pela dispensa de tempo de orientação, e a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família, pelo amor e carinho, pela compreensão, apoio e incentivo, sempre dedicados a mim.

Ao meu orientador, Mestre e professor Aldo Fernando Assunção, por aceitar o convite para me orientar nesta monografia, contribuindo em muito para que esse trabalho atingisse seu objetivo.

A todos os meus amigos e colegas de curso que compartilharam seus conhecimentos, contribuindo para a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

Com a promulgação da Constituição de 1.988, estabeleceu as diretrizes para todo o ordenamento interno sobre o tema. Colocando nas mãos dos administradores municipais as ferramentas jurídicas necessárias à efetivação dos cuidados com o meio ambiente urbano e a implementação de instrumentos indutores da função social da propriedade. O direito de propriedade ao longo da história sofreu inúmeras transformações, e a forma absolutista ficou no passado, hoje não mais vista como algo de um dono, mais como algo que compõe um contexto maior, com um papel funcional na sociedade, compondo o cosmo urbano de determinado contexto social, transformando-se em propriedade função. Com a promulgação da Constituição de 1.988 foi estabelecida competências concorrentes e supletivas para os Estados e municípios legislarem no melhor interesse local, a qual trouxe uma nova visão sobre meio ambiente e propriedade, aliada as leis de proteção do meio ambiente, o Estatuto das Cidades Lei 10.257 em 2.001, trouxe à luz a obrigação da elaboração de Plano Diretor para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, apresentou um conjunto jurídico de regras sobre o tema, que transformaram a lógica da visão absolutista sobre a propriedade para uma visão relativista fundada nos princípios da dignidade humana e, da função social, tirando a redoma sobre o bem. Analisando o tema no decurso do tempo, constata-se que o caos vivido hoje nas cidades do país advém da má administração, falta de planejamento, burocracia, falta de vontade política, despreparo e falta de instrumentos jurídicos adequados ao bom gerenciamento das cidades. A implementação de um Plano Diretor estruturado, um bom plano de zoneamento urbano que contemple cada região, que atenda às peculiaridades de maneira descentralizada, ouvida a comunidade, se apresenta como a melhor forma de gerenciar cada canto da cidade. A Lei do Parcelamento do Solo Urbano (6.766/73), estabelece somente as regras básicas sobre a divisão de terras, aliado as necessidades contemporâneas com a concentração cada vez maior da população nas cidades. Assim Plano Diretor apresenta-se como a melhor ferramenta jurídica de gerenciamento urbano. O Estatuto das Cidades fornece formas inovadoras de se administrar uma cidade, propondo a criação de cidades mais justas e sustentáveis e verdes criando áreas de proteção da natureza e meio ambiente e, espaços de uso coletivo. O presente trabalho busca de forma fundamentada, baseado no trajeto histórico do direito sobre a propriedade e proteção ambiental e, nas leis concernentes ao tema e, as inovações jurídico-instrumentais, analisar o Estatuto das Cidades aliado ao Plano Diretor e, zoneamento urbano, encontrar o qual o verdadeiro papel do Plano Diretor como indutor da

função protetora do ambiente urbano se utilizando para tanto dos métodos de pesquisa qualitativa, bibliográfica e descritiva.

**Palavras-chave:** Propriedade. Função social. Meio ambiente. Plano Diretor. Estatuto das Cidades

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**APP-** Área de Proteção Permanente.

**APA-** Área de Proteção Ambiental.

**CONAMA-** Conselho Nacional de Meio Ambiente.

**CEPAs-** Certificado de potencial adicional de construção.

**CF-** Constituição Federal.

**E/C-** Emenda Constitucional.

**EIA-** Estudo de Impacto Ambiental.

**EIV-** Estudo de Impacto de Vizinhança.

**IPTU-** Imposto Predial Territorial Urbano.

**ISS-** Imposto Sobre Serviços.

**ITBI-** Imposto de Transmissão de Bens Imóveis.

**L/C-** Lei Complementar.

**MP-** Medida Provisória.

**OCDE-** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

**ZEIs-** Zona de Especial Interesse social.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 CONCEITO DE PROPRIEDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>13</b>
1.1 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE.....	13
1.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	15
1.3 O DOMÍNIO E A RESERVA SOCIAL.....	17
1.4 A PROPRIEDADE SEGUNDO O DIREITO ROMANO.....	19
1.5 A CONTRIBUIÇÃO DA IGREJA.....	21
1.6 NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL.....	23
1.7 HISTÓRICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	24
<b>1.7.1 Histórico constitucional da propriedade.....</b>	<b>25</b>
<b>1.7.2 O desdobramento constitucional e o meio ambiente.....</b>	<b>28</b>
1.8. PROPRIEDADE NO CÓDIGO CIVIL DE 1916 E 2002.....	30
1.9 DOCTRINA CLÁSSICA LIBERAL E FUNÇÃO SOCIAL.....	31
1.10 A REVOLUÇÃO INDÚSTRIAL E O MEIO AMBIENTE.....	32
<b>1.10.1 Desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.....</b>	<b>33</b>
<b>1.10.2 Da ordem econômica.....</b>	<b>34</b>
1.11 JUSTIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE.....	36
1.12 CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO.....	38
<b>1.12.1 O marco da proteção ambiental a partir da Conferência de Estocolmo.....</b>	<b>39</b>
1.13 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	39
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO CONSTITUCIONAL E O AMPARO LEGAL DO PLANO DIRETOR.....</b>	<b>42</b>
2.1 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E COMPETÊNCIAS DELEGADAS.....	42
<b>2.1.1 O Estado.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.2 Distribuição das competências.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1.3 Competência concorrente.....</b>	<b>43</b>
2.2 A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS.....	44

<b>2.2.1 Competência dos Municípios para legislarem sobre assuntos locais.....</b>	<b>44</b>
2.3 AS GARANTIAS E DIREITOS REAIS DO PROPRIETÁRIO E A PERDA DA PROPRIEDADE.....	45
2.4 A PROPRIEDADE E O CÓDIGO CIVIL DE 2.002.....	45
<b>2.4.1 A privação do direito de propriedade.....</b>	<b>46</b>
<b>2.4.2 Causas de perda da propriedade.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.3 Perda por alienação.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.4 Perda pela renúncia.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.5 Perda pelo abandono.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.6 Perda pelo perecimento da coisa.....</b>	<b>48</b>
<b>2.4.7 Perda pela desapropriação.....</b>	<b>48</b>
<b>2.4.8 Desapropriação por utilidade pública.....</b>	<b>49</b>
<b>2.4.9 Desapropriação por interesse social.....</b>	<b>50</b>
<b>2.4.10 Desapropriação por cultivo de culturas ilegais de plantas psicotrópicas.....</b>	<b>51</b>
<b>2.4.11 Desapropriação para fins urbanísticos.....</b>	<b>51</b>
<b>2.4.12 Desapropriação da propriedade que cumpre sua função social.....</b>	<b>52</b>
<b>2.4.13 Desapropriação por descumprimento da função social.....</b>	<b>52</b>
2.5 PRIVAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E PRESERVAÇÃO URBANA DO MEIO AMBIENTE.....	53
2.6 DA POLÍTICA URBANA.....	53
2.7 ESTATUTO DAS CIDADES.....	54
2.8 LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO.....	55
<b>3. O PAPEL DO PLANO DIRETOR COMO INDUTOR DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE NA SOCIEDADE URBANA.....</b>	<b>58</b>
3.1 DEFINIÇÃO DE PERÍMETRO URBANO.....	60
3.2 REQUISITOS PARA O ZONEAMENTO URBANO.....	60
3.3 ZONEAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR.....	61
3.4 INSTRUMENTOS DE ZONEAMENTO URBANO PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	63

3.5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	64
<b>3.5.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA).....</b>	<b>64</b>
<b>3.5.2 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).....</b>	<b>64</b>
3.6 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA), ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHAÇA (EIV).....	65
<b>3.6.1 Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo.....</b>	<b>68</b>
<b>3.6.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.....</b>	<b>69</b>
<b>3.6.3 Desapropriação com pagamento em títulos.....</b>	<b>69</b>
<b>3.6.4 Outorga onerosa do direito de construir.....</b>	<b>70</b>
<b>3.6.5 Operações urbanas consorciadas.....</b>	<b>70</b>
<b>3.6.6 Transferência do direito de construir.....</b>	<b>71</b>
3.7 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO USUÁRIO DE BEM AMBIENTAL URBANO.....	71
<b>3.7.1 Princípio da dignidade da pessoa humana.....</b>	<b>72</b>
<b>3.7.2 Princípio do poluidor pagador.....</b>	<b>73</b>
<b>3.7.3 Princípio da prevenção.....</b>	<b>75</b>
<b>3.7.4 Princípio da precaução.....</b>	<b>76</b>
<b>3.7.5 Precaução e prevenção aplicados no ambiente urbano.....</b>	<b>77</b>
<b>3.7.6 Princípio do desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>78</b>
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade estudar a história do direito de propriedade no decorrer dos tempos até sua atual condição de bem que tem uma função na sociedade e, verificar o papel do Plano Diretor como indutor da função socioambiental da propriedade urbana na proteção do meio ambiente.

À propriedade no Brasil por força constitucional, deve cumprir sua função social internalizando o regramento constitucional, infraconstitucional e principalmente o ordenamento municipal contidos nos Planos Diretores, observando além do regramento urbano, a proteção e conservação do meio ambiente para a presente e futuras gerações.

O uso e parcelamento do solo, a proteção e conservação do meio ambiente são problemas gritantes nos centros urbanos na atualidade. A falta de moradia e condições dignas incham as grandes cidades surgindo bairros inteiros da noite para o dia sem nenhum controle das administrações públicas municipais, invadindo reservas ambientais, terrenos baldios, edifícios abandonados, beiras de rios e córregos urbanos, áreas de captação de água para abastecimento, criando um verdadeiro caos social causando graves impactos sobre o meio ambiente natural, artificial e, cultural.

O problema vivido hoje é o reflexo do processo de industrialização sem qualquer planejamento ou preocupação ambiental e, ao êxodo rural nos anos 1.970 que incharam as grandes cidades em busca de melhores condições de vida e oportunidade de trabalho.

Atualmente para qualquer gestor público este é um dos maiores desafios a serem enfrentados, promover a dignidade a seus habitantes, criar políticas de expansão sustentáveis e, proteger o meio ambiente.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a legislação vigente e sua efetividade na conformação de regras que melhor atendam as necessidades de proteção do meio ambiente e, especificamente o meio ambiente urbano como um todo.

Analisando o problema das cidades, a proteção ambiental, a função social da propriedade, com base na Constituição, nos princípios e, na legislação vigente, eis a questão, qual o papel do Plano Diretor na proteção, preservação e, conservação do meio ambiente no uso e parcelamento do solo e espaço urbano diante do contexto urbanístico atual ?

No desenvolvimento do presente estudo acerca do papel do plano diretor como instrumento indutivo do uso e parcelamento do solo e proteção do meio ambiente urbano, em que será lançado mão dos métodos de pesquisa qualitativa, bibliográfica e, descritiva como

fonte para encontrar o real papel do plano diretor analisando os princípios constitucionais ensejadores da proteção ambiental, o histórico jurídico e constitucional desde de a Constituição Imperial de 1.824 até à Constituição de 1.988, a influência da Igreja Católica e seus pensadores, do Direito Romano, do Código Civil Napoleônico e sua influência sobre os Códigos de 1.916 e 2.002, da Revolução Industrial, da Conferência de Estocolmo, as competências delegadas pela atual constituição e, as leis especiais sobre meio ambiente, especialmente o Estatuto das Cidades e as inovações instrumentais trazidas para dinamizar a gestão urbana.

## **1 CONCEITO DE PROPRIEDADE NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA**

A propriedade se configura como o assenhramento amplo que não é possível de reduzir a um quadro que se encerra sobre esta as quais são o direito de usar, de desfrutar, de alienar e de reivindicar além de infinitas outras possibilidades se submetendo inteira e exclusivamente ao dono, sendo que este podia decidir sem qualquer limite sobre seu uso e destino dentro de uma sociedade em franca expansão socioeconômica.

No entanto diante das novas exigências e transformações sociais, foram impostas novas limitações jurídicas para atender aos interesses público e privado, sendo assegurado o domínio, porém impostas obrigações comunitário-sociais. (IGLESIAS, 2.011, p. 321-322).

Segundo o conceito de propriedade na sociedade contemporânea, conforme preceitos e princípios Constitucionais oriundos da Carta Magna de 1.988, o patrimônio privado não está mais revestido de um poder absoluto exercido pelo seu detentor como até então ele vinha sendo tratado, e sim, deve cumprir frente à coletividade obrigações inerentes ao direito que a comunidade tem, em que, a propriedade cumpra sua função social que traduz a base fundante do conceito de propriedade na sociedade presente e futura, visto que a sua usufruição não pode ser mais individual e personalista face às potencialidades que revestem o domínio no contexto comunitário alcançando o interesse de todos conforme previsão Constitucional.

O direito de propriedade e a função sócio-ambiental da propriedade são consagrados na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 5º inciso XXII e XXIII, sendo que no passado o poder de dispor e fruir eram tidos como absolutos e insuscetíveis de limitação e questionamento, sendo que atualmente é reconhecida a função social da propriedade impondo faculdades ao uso e domínio observadas às necessidades coletivas segundo o princípio da proporcionalidade. (JUSTEN FILHO, 2.014, p. 608-609).

### **1.1 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL DA PROPRIEDADE**

Com a consciência de que os bens ambientais são finitos veio à necessidade de se procurar meios e formas eficientes de se preservar o meio ambiente, pois o homem já vinha sentindo os males provocados pela busca desenfreada por progresso e riqueza provocados pelo desenvolvimento descontrolado da indústria europeia calcada em ideias desenvolvimentistas predatórias amparadas numa legislação influenciada pelos ideais da

Revolução Francesa onde o Estado concedeu a sociedade Burguesa direitos irrestritos aos proprietários de terras e detentores do capital responsável pela modernização e implementação da indústria que se desenvolveu sem qualquer controle ou preocupação com os efeitos nocivos que poderiam provocar.

No entanto já havia preocupação com o meio ambiente no continente europeu que remonta aos anos de 1.348 quando surgiu o primeiro precedente significativo que referia-se a poluição ambiental em virtude do uso de carvão de pedra nas forjas localizadas na área urbana na Saxônia hoje pertencente a Alemanha e, o segundo precedente surgiu na cidade de Goslar Saxônia, também na Alemanha onde por iniciativa da população vítimas da poluição ambiental causada pela calcinação de minérios no entorno da cidade conseguiram a proibição das atividades industriais. (PURVIN, 2.010, p. 61).

Os Romanos determinavam cuidados com as fontes de abastecimento de água e com a forja do ouro e prata, estabelecendo que deveriam ser construídos chaminés altos para que a fumaça não prejudicasse a qualidade do ar.

No Brasil a preocupação com a preservação e proteção dos atributos naturais teve seu marco regulatório inaugural com a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e, após com a promulgação de Constituição de 1.988, criando mecanismos de controle e defesa do meio ambiente.

A União atualmente dispõe de estrutura que melhor atende as necessidades de proteção dos bens ambientais estabelecendo as diretrizes e concedendo aos Estados e Municípios condições de legislar supletiva e concorrente na proteção dos bens ambientais.

Diante do que prescreve a Constituição, cabe exclusivamente às cidades localmente produzirem leis e regras, que irão determinar aos agentes públicos e privados, as diretrizes da política urbana, e critérios verificadores, se a propriedade cumpre ou não sua função social e ambiental. (REVISTA MAGISTER, v.30, p. 78).

Em tempos de crescente concentração populacional nas cidades, os problemas oriundos desta concentração sobre o meio ambiente urbano, só tende a se agravar, em outras palavras, a sustentabilidade urbana é um dos grandes desafios dos tempos atuais, cabendo aos entes públicos municipais em parceria com a sociedade elaborarem propostas em defesa do meio ambiente.

A efetivação da função sócio ambiental como princípio, encontra no Plano Diretor sua base jurídica derivada da Constituição, quando estabelece que é função-obrigação dos planos diretores fomentarem a proteção do meio ambiente, impondo a propriedade urbana,

que seja dada a ela uma finalidade protetora do meio ambiente natural e artificial, que será objeto de aprofundamento no curso do trabalho. (BRASIL, LEI 10.257/2001).

## 1.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONTEMPORÂNEA

A Constituição de 1.946 no seu artigo 147 da Ordem Econômica determinava que o uso da propriedade esta condicionada ao bem estar social, observado o disposto no artigo 141 § 16 que tratava da “desapropriação para a promoção da justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1.946), visto que antes as Constituições não observavam nenhuma preocupação com o social, que foram mantidas nas Cartas de 1.967 e 1.969 e na atual no artigo 5º XXIII. (BRASIL, 1.988).

O exercício da titularidade do bem patrimonial é limitado pelas necessidades e interesses dos membros da sociedade, impondo um uso menos individualista se contrapondo a doutrina liberal que pregava uma fruição total, personalista do proprietário sem qualquer observação comunitário-social. É compromisso do Estado e do proprietário promover uma destinação útil da propriedade exercendo suas potencialidades que objetive sua destinação econômica que satisfaça o interesse de todos configura o exercício da função social da propriedade.

No atual texto constitucional, a propriedade tomou corpo como um direito fundamental do cidadão, devendo observar os ditames do poder público tendo como base os direitos de terceira geração, a Constituição de 1.988 relativizou o direito de propriedade dando nova nuance ao direito individual consagrado nas Constituições anteriores herança do direito Francês.

Norteadas pelos princípios da dignidade da pessoa humana primada no artigo 1º, inciso III, da justiça social e da proteção ambiental, impôs a propriedade e seus possuidores à preservação do patrimônio natural, cultural e artificial assegurando o desenvolvimento e uso sustentável mantendo o ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. (BRASIL, 1.988).

Assim: “[...] a concepção de propriedade como um direito individual, já não encontrava mais lugar diante das mudanças que o conceito de propriedade vinha tomando, impondo ela uma função social da riqueza” (DUGUIT, apud, FIGUEIREDO, 2.008, p. 147).

As ideias inovadoras de Léon Duguit, diante à acelerada transformação que o direito de propriedade vinha sofrendo, fato esse que chamou a atenção do publicista em



decorrência da jurisprudência e de leis restritivas de direito de exercício, em benefício da coletividade conferindo a propriedade uma nova noção jurídica. Léon Duguit influenciado por Augusto Comte, pela doutrina social da Igreja Católica Romana, as Constituições de Weimar e do México e, o Socialismo, contribuíram para que Léon Duguit elaborasse um novo conceito de propriedade. Na concepção de Duguit, nem o homem nem a coletividade têm direitos, mas cada indivíduo tem certa função a cumprir em sociedade, que se traduz em uma função social comunitária que cada um tem de desempenhar algo da melhor forma possível traduzindo assim a verdadeira função social. (DUGUIT, apud, PURVIN, 2.010, p. 79-84).

Nos dias de hoje é impossível ignorar as novas características ante o desenvolvimento de novas correntes de pensamento político calcadas em ideias solidaristas, base filosófica da Constituição de 1988, que foram deixando para trás a concepção clássica de absolutismo consubstanciado no jus utendi, fruendi, et abutendi, por uma concepção mais dinâmica do direito de propriedade tangendo sobre ela uma visão humana e social, um novo conceito de domínio da propriedade.(MALUF, 2.011, p. 75-76).

A moderna concepção e conceituação do direito de propriedade segundo o regramento atual, a busca da integração e equilíbrio entre o individual e o social segundo o moderno conceito a propriedade passa a ser entendida não mais do ponto de vista individualista clássico e sim, de uma visão social comunitária, adequando o direito dominial aos interesses dos demais membros da sociedade, estimulando a exploração das potencialidades em prol da coletividade.

Rompendo com a ideia tradicional de que a propriedade é um direito natural do homem oriundo da teoria jusnaturalista, apoiada pela igreja Católica, a introdução de um novo conceito de função social, reconhece e garante ao sistema jurídico a superação entre o público e o privado elevando a propriedade a patrimônio coletivo que deve proporcionar a satisfação social da comunidade.

Na atualidade a propriedade esta impregnada do princípio da função social e se tornaram verdadeiras propriedades função social e não mais meras limitações do direito ao exercício do direito de propriedade. O direito a propriedade é limitado por exigências do bem comum e imperativo da ordem social. (MALUF, 2.001, p. 76-77).

A construção normatizadora da função social é nova. Com base em opções políticas recentes, a Constituição de 1988, artigo 5º, incisos XXII e XXIII, tange o direcionamento entre garantia de propriedade e função social como ônus a manutenção da

propriedade, propondo uma conciliação entre o individual e o papel função social a ser desempenhado pela propriedade moderna.

A fundamentação do papel social da propriedade há tempos vem sendo moldado como forma de corrigir o sistema jurídico liberal amparado na Lei Napoleônica.

Conduzida por manifestações sociais inspiradas nos ensinamentos cristãos que apontavam para as deformações do sistema econômico clássico-liberal que protegia a propriedade de maneira incondicional que vinha provocando distorções sociais agudas.

Atualmente sob a égide dos princípios irradiados pela Constituição Federal de 1988, sendo esta a força vital do ordenamento jurídico interno imputam à propriedade a exploração de modo compatível com sua função social, respeitados os limites da lei, impedindo que o proprietário exerça as faculdades de domínio, incompatíveis e inadequadas com o que prescreve a Constituição e seus princípios. (JUSTEN FILHO. 2.014, p. 608).

Nessa linha de pensamento:

Sendo o homem o núcleo da sociedade, sendo ele dono de si, sendo a propriedade extensão dele próprio e ambos os resultados da obra do homem, a propriedade atual tem essencial papel na preservação e perpetuação da espécie humana garantindo com a preservação e conservação do meio ambiente a continuidade da espécie humana (ROLIM, 2.008, p. 216-217).

O direito ao meio ambiente, sadio e equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é de responsabilidade do poder público, atraindo para o Plano Diretor, a proteção do meio ambiente, destacando que é um campo que integra, na sua complexidade, a disciplina urbanística, mas se revela como social, na medida em que sua concreção importa em prestação do poder público (SILVA, 2.004, p. 315).

Diante das afirmativas expostas, “Cabe ao poder público municipal, a produção e implantação das regras necessárias à condução do ordenamento da comunidade local, promover e garantir a propriedade impondo limites ao seu uso e fruição” (BRASIL, 2001), conforme veremos adiante.

### 1.3 O DOMÍNIO E A RESERVA SOCIAL

A garantia do direito dominial mais com uma reserva social, impõe ao proprietário a sua usufruição de tal forma que contemple as necessidades e interesses dos demais membros da comunidade sem haver excessos que conflitem as regras sociais e jurídicas, neste contexto

contemporâneo, a Constituição deixa de ser apenas um conjunto normativo, impingindo ao proprietário e a propriedade uma finalidade social-comunitária, uma finalidade extra limites dominial, sendo fundamental no seu uso e fruição a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Todo o conjunto que compõe o meio ambiente segundo a Constituição, passa a ter especial proteção do Estado, por se tratar o meio ambiente e, os recursos naturais, como um patrimônio transindividual, um direito extrapatrimonial e, não mais um bem público ou privado, e sim de direito de todos para uma vida digna e sadia determinação Constitucional sendo reservado um capítulo especial na chamada Constituição verde. Sendo assim, pode-se afirmar que a propriedade é um direito, devendo o seu exercício estar comprometido com o interesse social e coletivo, respeitando os limites da lei, tornando-se assim um bem socialmente útil, quando cumpre sua função social.

É conferido ao proprietário ou seu detentor utilização econômica do bem, aliada à garantia ampla de liberdade de uso observados os parâmetros legais que atendam as exigências sociais. De acordo com a evolução da sociedade no deslocamento temporal, o direito de propriedade sofreu inúmeras transformações que afetaram profundamente a estrutura jurídica clássica de propriedade.

A maior e mais profunda inovação ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, que no seu bojo delegou aos demais entes da federação poderes para legislar sobre meio ambiente, antes reservados à União, porém de forma muito distante do tratamento atual.

Diante das transformações que o direito sofreu e vem sofrendo no que tange a propriedade, transformações relativamente novas, a Constituição prevê no Art. 5º, inciso XXII que: “É garantido o direito de propriedade” porém, segundo o inciso XXIII, esta deve cumprir uma função social. (BRASIL, 1.988),

No embate entre os princípios da garantia de propriedade e do dever cumprir uma função social, vê-se que um interfere no outro e os dois se complementam, pois a propriedade seja ela rural ou urbana esta inserida num conjunto ambiental natural, artificial, cultural e social onde o homem vive e convive transformando o meio e sendo transformado por ele, adaptando-se as condições impostas pelas particularidades de cada ambiente seja ele urbano ou rural. Sendo a sociedade uma expressão humana ela requer seja protegida para garantia da perpetuação do próprio homem.

Entre os filósofos que buscavam a justificação da terra pelo homem, destaca-se a teoria jusnaturalista de Jhon Locke, que se referia a terra como um direito natural do homem.

Locke sustentava que se Deus criou o homem e deu a terra como sua morada, seriam os homens todos iguais, que não seria concebível alguns se apropriarem em detrimento de muitos, o direito a terra seria um direito natural de todos.

Nesse espectro:

Sendo a terra, os animais e tudo que dela frui e frutifica, sendo o homem proprietário de si, surge à necessidade de se justificar a propriedade, sendo tudo que o homem se apropriasse se fundiria a ele próprio se tornando extensão sua, portanto sua propriedade, surgindo à ideia de acréscimo à propriedade comum, sendo assim, ninguém mais teria direito sobre o que a ele se juntou (FIGUEIREDO, 2.010, p. 71).

Os romanos compartilhavam das mesmas ideias de que todo homem naturalmente teria direito cada qual a seu quinhão de terra.

#### 1.4 A PROPRIEDADE SEGUNDO O DIREITO ROMANO

O Direito Romano compartilhava da mesma premissa, se uma terra não tinha proprietário era comum como toda a terra no Império Romano o era e alguém sobre ela trabalhava, produzia, anexava juntava seu trabalho sobre ela dela este seria dono, pois o trabalho desempenhado naquela terra fixava-se sobre ela. Sendo o trabalho inerente ao homem sendo ele extensão sua onde ele desempenha-se seu trabalho este aderiria sobre a coisa e daquilo ele se tornava dono, pois retirada do todo comum dela se apropriava através do direito de acessão quando uma coisa adere a outra integrando-se uma a outra formando uma só coisa, configurando uma união orgânica, sólida e duradoura se tornando esta conjugação de fatores irrevogável.(IGLESIAS, 2.011, p. 342-358).

A posse sobre a terra ou a coisa segundo o direito Romano, dizia que aquele que sobre ela estivesse tomava para si a coisa e dela se apossava e podia dispor fruir e usufruir como se dela fosse proprietário. (ROLIM, 2.008, p. 227).

O direito de propriedade antes da sociedade romana, num contexto primitivo só se aplicava aos objetos e utensílios de uso pessoal, tais como vestuários, ferramentas de caça e pesca, sendo a terra de uso coletivo, manifestando-se aí o primeiro indício da função social do solo que era coletivo.

Segundo a história, a primeira manifestação do direito da propriedade privada, nasce com a Lei das XII Tábuas, tem sua origem nas reivindicações jurídicas dos plebeus, com a finalidade de estabelecer um regime de igualdade. Regulava de forma moderna para aquele período as questões jurídicas referentes à propriedade e aos direitos que dela fluíssem,

sendo os institutos relacionados ao referido direito, parte integrante da estrutura jurídica até os dias atuais, regras essas, incorporadas pelo Direito Romano. (IGLESIAS, 2.011, p. 95-96).

As regras do Estado Romano determinavam que se um indivíduo recebesse uma porção de terra onde o pater famílias (chefe de família), estabelecia-se por tempo determinado, que compreendia o período entre o plantio, cultivo e colheita e logo depois a terra era devolvida ao Estado e voltava a ser coletiva. Com o passar do tempo ano após ano, sempre cultivando a mesma terra, foram criando raízes, construíram suas casas, adquiriram escravos para o cultivo da terra, vindo ao longo do tempo, surgir um forte sentido de propriedade daquele solo, o que caracterizava a posse contínua daquela terra, ou seja, quando duas coisas ou mais coisas se juntam, o direito principal se estende ao todo, como numa solda um metal é absorvido pelo outro ou na mistura de dois líquidos formando uma outra mistura, formatando a ideia de que a nova coisa pertenceria ao proprietário se esta não fosse possível retornar a sua forma original. (MARKY, 1.995, p. 78-80),

Com a religião, forte na cultura Romana, nessas posses construirão altares e cultuavam seus deuses tornando, segundo as crenças Romanas, locais sagrados garantindo pela religião o direito de assenhorar-se daquela porção de terra, surgindo assim o instituto da usucapião ou *usucapio*, instituto já regulado pela Lei das XII Tábuas.

A Constituição de 1.988 e o regramento interno garantem este direito quando falam sobre a usucapião. Quando a terra abandonada pelo seu proprietário, ou inutilizada por ele, e nela outro homem e sua família trabalharem e fixarem ali sua residência, dela ele se aposar, pelo decurso do tempo, dela dono será. (BRASIL, 1.988).

O instituto da usucapião tem raízes milenares sendo conhecidas suas características desde antes do Direito Romano, proveniente da Lei das XII Tábuas, estabelecia que aquele que fixava sobre a terra sua residência de forma continua e pacífica por determinado tempo dela se tornava dono atendidos alguns requisitos, quais sejam:

A) Res habilis, a coisa deveria ser objeto passível de ser usucapido.

B) Res títulos, a coisa deveria ser objeto de justa causa, que tenha sido adquirida sem a observância legal.

C) Bona fides, (boa fé) o pretendente a aquisição deveria provar que tinha a plena convicção que aquele bem lhe pertencia.

D) Possessio, pretendente deveria demonstrar que estava no uso e na posse do bem por um determinado tempo.

E) Tempus, deveria provar a posse ininterrupta por determinado lapso de tempo fixado em lei. . (ROLIM, 2.003, p. 199-200).

A usucapião configurava-se como o primeiro e mais antigo tratamento de cunho social dispensado à propriedade da terra até então vigente no ordenamento ocidental. Posteriormente foi quebrado o paradigma do direito inalienável, da propriedade intocável pela promulgação da Constituição de 1.988, que deu nova nuance sobre esse direito, socializando as formas de acesso à propriedade.

A Igreja teve e tem papel de relevo no que tange a propriedade. A disseminação da doutrina da Santa Sé, dos pensadores como Santo Tomás de Aquino, Santo Agostinho e Santo Ambrósio e, encíclicas papais conforme nos aprofundaremos a seguir contribuiu para a busca e amadurecimento do conceito de direito sobre a propriedade.

### 1.5 A CONTRIBUIÇÃO DA IGREJA

É, inegável o papel da igreja na elaboração do atual conceito do exercício do direito de propriedade e o papel de influência social que ela exerce nos dias atuais e, sempre exerceu. Neste sentido destacam-se os ensinamentos contidos nas encíclicas papais, nos pensadores da igreja e na doutrina Tomista de São Tomas de Aquino, destacando-se a Rerum Novarum de 1897, do Papa João XIII, que refutava a doutrina socialista de Marx e Engels, inspiraram às Constituições Mexicana de 1.917 e Alemã de Weimar de 1.919, o Direito Canônico:

[...], propaga a ideia de que o homem é legítimo para adquirir propriedade, sendo esta garantia de liberdade. Porém, as ideias de Santo Agostinho e São Tomas de Aquino, colocam o direito de propriedade como algo natural, e que deveria exercer esse direito de forma justa, fazendo bom uso dela. (VENOSA, 2.013, p.158-159).

A influência dos pensadores da igreja impusera limitações ao poder absolutista e individualista do dono, o poder do Estado no interesse público. Segundo os pensadores como Santo Ambrósio propunha uma sociedade mais justa na qual a propriedade seria comum a todos, (uma visão socialista), e Santo Agostinho que condenava os abusos dos homens. Advogava Santo Agostinho, que sendo o homem criado por Deus e a terra sendo dada a ele não caberiam tais abusos quanto à posse e fruição nas mãos de poucos em detrimento de muitos. Seguindo a mesma linha de pensamento, São Tomas de Aquino via a propriedade

como um direito natural que deveria ser exercido para o bem da comunidade (Teoria Tomista). (MALUF, 2.011, p. 78-79).

Esses pensadores contribuíram incisivamente para as diretrizes e pensamentos da Igreja Católica que humanizou o tratamento legislativo e político acerca do problema da propriedade cabendo aos Santos Padres tratarem do assunto fixando diretrizes para a doutrina da igreja.

Para a Santa Igreja fundada na teoria de Santo Tomás de Aquino, a propriedade está subordinada a um bem comum de todos (*bonum commune*), que o homem de si próprio é dono mais que não deve se apropriar do que é externo sendo que tudo deve ser comum a todos, esse conceito da propriedade ideal encontrou em João XXIII a definição exata dos ideais de São Tomás de Aquino como sendo “Aquele que inclui o conjunto de condições sociais que permitam e favoreçam nos homens o desenvolvimento integral da sua personalidade”. Traduzindo, o conceito de propriedade segundo Tomás de Aquino, se condiciona ao bem extra social. Pensamento expresso em diversas encíclicas papais tais como: “Rerum Novarum de Leão XIII; Quadragésimo Anno , de Pio VI; Mater et Magistra, de João XXIII; Constituição Pastoral Gaudium ET Spes, do Concílio do Vaticano II; Popolorum Progresso, de Paulo VI; (LA SANTA SEDE, 2.015).

Nesse sentido, corroborando com o que acima restou descrito:

[...] quando destaca a posição da igreja quanto ao problema da propriedade na sociedade; 1º- A igreja sustenta como crucial o direito que todos os homens têm de usar os bens materiais deste mundo de forma estável e permanente. 2º - Este direito deve proporcionar uma proteção exterior que facilite o seu desenvolvimento e formação de personalidade. 3º - O direito de propriedade deve estender a todos o direito de produzir e consumir. 4º - Sendo o homem a imagem e semelhança de Deus a igreja defende uma gestão responsável e humana das coisas deste mundo. 5º- O acesso e o gozo da propriedade consiste num direito extensivo a todos, satisfazendo as necessidades como forma de não alienar parte da sociedade servindo de garantia a própria pessoa e seus semelhantes. 6º - A função social da propriedade compreende uma característica intrínseca cominando deveres individuais e sociais. (MALUF, 2011, p. 77-79).

Segundo a doutrina de Santo Tomás de Aquino nas palavras de João XXIII, quando se refere à propriedade, ele se expressava que: “A função social tem raízes na própria natureza do direito de propriedade” (LA SANTA SEDE, 2.015).

A doutrina Tomista expressa o moderno conceito de propriedade onde o desenvolvimento econômico de produção deve observar o princípio da função social com o uso condicionado ao bem estar social. (MALUF, 2.011, p. 77-79).

Sem dúvida a igreja contribuiu e tem contribuído e influenciado política e filosoficamente na elaboração do regramento interno e no desenvolvimento de políticas públicas que privilegiem a proteção ambiental e promovam o desenvolvimento humano, econômico e social. Em que a propriedade, seja ela urbana ou rural, sejam bens de consumo e bens de capital, cumpram dentro da sociedade uma função social, promovendo o acesso de todos e as condições que levem ao desenvolvimento pleno do ser humano e da sociedade de forma sustentável.

## 1.6 NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL

O direito de propriedade deve ser entendido de acordo com valores do novo paradigma Constitucional social, ambiental, humano, cultural e econômico constante na nova Carta Magna de 1988. Nesse sentido o direito de propriedade deve ser entendido de acordo com valores contemporâneos sociais e econômicos. O direito de propriedade ao longo da evolução da história, somente justifica-se para o sistema jurídico atual a existência da propriedade tutelada pelo Estado, na medida em que seu proprietário a exerça em cumprimento da sua finalidade socioambiental.

Contemporaneamente falando, o ordenamento jurídico interno irradiado pela Constituição, trilhou ao longo do tempo, partindo de uma posição individualista clássico-liberal, passando a legislar não apenas para reafirmar vantagens ao proprietário, mais afirmar deveres. A partir da Constituição de 1.988, a propriedade está sujeita a condicionantes de cunho social e ambiental no interesse geral da comunidade.

A função socioambiental, determina que posso usar e exercer o direito de propriedade desde que não prejudique o coletivo. A exemplo daquele que tem em sua propriedade a passagem de uma tubulação de esgoto interrompe esta passagem arbitrariamente prejudicando a comunidade, ou aquele que constrói sem observar as devidas limitações impostas pelos órgãos competentes, ou aquele que corta uma árvore que a lei diz ser protegida. Todos exercem o direito clássico de propriedade conforme a doutrina liberal em detrimento do coletivo contrário ao dever social.

A Constituição de 1988 tem como norte o interesse social, os valores da dignidade da pessoa humana estampado no artigo 1º, III, a defesa do meio ambiente consagrado no artigo 225, e a garantia da propriedade estabelecida no artigo 5º inciso XXII, que garante o direito não podendo ser violado se este não colidir com o interesse coletivo. (BRASIL, 1.988).



A propriedade exerce uma indispensável função socioambiental, com a finalidade de formar e administrar recursos de toda ordem ambiental e econômica por meio dos quais as atuais e futuras gerações tenham garantias de uma sociedade em condições de realizar os direitos básicos do cidadão de qualidade de vida com dignidade.

No direito Constitucional contemporâneo a propriedade é resguardada e transita numa via de mão dupla, pois, “é garantido o direito podendo seu detentor usar, gozar, fruir, dispor e retomar de quem quer que injustamente a possua” (BRASIL, 2.002), “porém no exercício desse direito deve observar a função socioambiental que esta deve desempenhar no contexto social amplo a qual está inserida”. (PINTO, 2.005, p. 177-178).

As mudanças demográficas representadas pelo aumento significativo da população, da industrialização, e as transformações socioeconômicas do século XX passaram a exigir do Estado uma normatização moderna compatível com a realidade, com os fatores sociais, econômicos e, ambientais passando a exigir mudanças profundas nos paradigmas do direito rompendo toda a trajetória jurídico-constitucional até então vigente.

## 1.7 HISTÓRICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Historicamente a propriedade sempre esteve ligada ao conceito de liberdade. A proteção da liberdade e da propriedade eram vistas como um direito sagrado, e inviolável contrário ao regime feudal que concentrava nas mãos de poucos, vastas áreas de terra.

Segundo Rosseau, a propriedade privada seria o ponto fundamental dos conflitos sociais, sendo que alguns teriam usurpado a de outros. Ele acreditava que era necessário instituir a justiça e a paz para promover a igualdade entre os fracos e poderosos, buscando a concórdia entre as pessoas que viviam em sociedade. A propriedade seria na visão de Rosseau, a origem da sociedade civil. (ROSSEAU, apud, BONAVIDES, 2.001, p. 165-181).

Norberto Bobbio leciona que antes da constituição de um Estado todas as coisas estariam em situação comunitária, pois não há nada que um possa dizer ser seu sem que outro possa dizer com o mesmo direito a mesma coisa. Quando tudo é comum nada é propriedade de indivíduos. O conceito de propriedade surge somente com a constituição do Estado, pois somente alguém pode dizer que algo é seu se o Estado assim o determinar. (BOBBIO, 1.992, p.104).

A história humana tem demonstrado que os acontecimentos alteram a vida, reformulando a ordem das coisas, valores caros à sociedade, tais como; família, escola e

igreja, estão ultrapassados em sua importância como centros de controle sendo a empresa e o Estado os responsáveis pelas novas práticas de intervenção. (SALGE JR., 2.003, p. 58-59).

Conclui-se que no decorrer da história tem sido buscado formas de garantir direitos a propriedade individual e regulamentar sua utilização e exercício, mais que a ninguém é permitido o livre uso quando violados valores sociais considerados fundamentais.

### **1.7.1 Histórico constitucional da propriedade**

As Constituições anteriores às de 1.988, iniciando pela Constituição Imperial outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1.824, com clara inspiração na Constituição Francesa, herança Napoleônica, que determinava no artigo 179, inciso 22, que: “artigo 179 [...]. XXII- É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude” prescrevendo um direito absoluto inalienável herança do período colonial brasileiro, quando o Império Português com a necessidade de produzir alimentos e colonizar as novas terras, de povoar, garantir o domínio territorial, distribuiu títulos de terras às chamadas sesmarias, a pessoas ligadas a Coroa Portuguesa. (BRASIL, 1.824),

No Brasil adaptou-se o sistema das sesmarias, aqui denominada capitâneas hereditárias, sendo que não respeitados os institutos jurídicos Portugueses, quem não iniciasse a produção na terra nos prazos previstos tinha seu direito de posse cassado, e as terras voltavam ao império. Com a proclamação da independência do Brasil por D. Pedro II, outorgada a primeira Constituição do Brasil em 1.824, foi garantido o domínio absoluto aos proprietários. (HISTÓRIA DO BRASIL, 2.015).

Na mesma carta outorgada por D. Pedro II, no seu artigo 179, XXIV, surgem os primeiros indícios da preocupação com o meio ambiente mesmo que de forma indireta e acanhada, quando expressa no texto a proibição de trabalho, cultura, indústria ou comércio que se opusessem à segurança e saúde dos cidadãos.

Adiante, a Constituição de 1.891 atribuiu duas hipóteses da perda do direito absoluto sobre a propriedade até então vigente, impingindo sobre a propriedade a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, porém, manteve o direito de propriedade intacto. Quanto ao meio ambiente, estabelece como competência privativa do Congresso Nacional legislar sobre terras e minas de propriedade da União expressos no artigo 34, inciso 29. (BRASIL, 1.891).

Adiante, a Constituição de 1.934 com um viés mais socialista trouxe a luz possibilidades de desapropriação rompendo com o viés absolutista vigente até então, garantindo o direito de indenização, conforme o artigo 113, inciso 17, que assim prescrevia: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, [...]. A desapropriação por necessidade e utilidade [...] mediante prévia e justa indenização [...]”.(BRASIL, 1.934).

No tocante ao meio ambiente, a Constituição de 1.934, estabelece a competência concorrente entre os Estados e Municípios, com a finalidade de promoverem a proteção das belezas naturais e os monumentos de valor histórico e artístico, conforme artigos 10, III, e 148. Fixou no artigo 5º, XIX, letra J, reservando a competência privativa da União para legislar sobre as riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração (BRASIL, 1.934).

A Constituição de 1937, imprimindo um viés social ao direito de propriedade conforme o artigo 122, relativizou o absolutismo sobre a propriedade resguardando à União legislar no interesse público o poder sobre o direito de propriedade retirando da propriedade a redoma jurídica de proteção absoluta. (BRASIL, 1.937).

Aprofundando o cuidado e preocupação com os bens naturais e as riquezas minerais, culturais e paisagísticas, a Constituição de 1.937 estabelece no artigo 134, que os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza, gozam de proteção e cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Manteve integralmente a competência Constitucional de legislar privativamente sobre minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração, sendo facultado aos Estados legislarem, respeitadas as Leis Federais.

Mais adiante, às Constituições de 1.946 e 1.967 mantiveram o texto das anteriores inserindo o interesse social conforme redação do artigo 141, inciso 16 da Constituição de 1.946, onde dizia que “[...] É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou interesse social. Mediante prévia indenização em dinheiro [...]” (BRASIL, 1.946).

Na Constituição de 1.967, em período ditatorial, no artigo 153, § 22, assim se referia quanto à função da propriedade; “[...], É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social [...]”.(BRASIL,1.967).

Com referência à proteção dos patrimônios artísticos, naturais, históricos, os locais dotados de especial beleza natural bem como de legislar privativamente sobre as riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia, florestas, caça, pesca, foram mantidas nas Cartas Magnas de 1.946 e 1.967, sendo que com a EC/69, que alterou a Constituição de 1.967, foi trazido pela primeira vez para o texto Constitucional o termo ecologia, até então nunca cogitado pelas legislações anteriores. Trazia no seu bojo o artigo 172, que determinava que: “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terra [...]” (BRASIL, 1.969).

Passado o período ditatorial com a abertura do regime ao sistema democrático, a atual Constituição cingiu novos rumos para a propriedade contemporânea inserindo direitos e deveres de cunho comunitário social e ambiental.

No século XX propagava-se com mais ênfase a ideia de função social da propriedade inspiradas na Constituição Mexicana e de Weimar. Destarte o amadurecimento das ideias sociais que derivavam originalmente do pensamento da Igreja Católica, dos movimentos sociais do século XIX, que apregoavam que não deveria ser concedido a ninguém um poder tal que não fosse imposta nenhuma condição que destinasse uma função social à propriedade, contrariando as bases do liberalismo clássico vigente que via no direito de propriedade uma garantia absoluta e incondicional sobre o bem.

No decorrer do século XX, no embate entre a doutrina liberal e a socialista, chegou-se a um equilíbrio, pois o socialismo via na propriedade clássico-liberal um sistema injusto e desigual que empurrava para miséria grande parte do povo pela concentração da propriedade e renda nas mãos da burguesia. Segundo os socialistas, a propriedade deveria ser aniquilada e adotada uma nova fórmula contrária a liberal de apoderação da propriedade que facilitasse o acesso à moradia e bens de uso e consumo a todos.

A Constituição de 1.988 fundada no equilíbrio entre o privado e o social, inspirada nas doutrinas sociais, e influenciada pelas ideias da igreja Católica, impôs de modo geral à propriedade, e ao seu titular, obrigações, sujeições e ônus cujo conteúdo, é o respeito ao meio ambiente equilibrado para às presentes e futuras gerações, a preservação do patrimônio cultural e histórico em benefício da coletividade em que esta inserida a propriedade.

A Carta Magna de 1.988, foi o primeiro texto constitucional do Brasil a dar total ênfase a proteção do meio ambiente casado com o exercício do direito de propriedade, sendo imposta uma função social trazendo um capítulo próprio sobre meio ambiente estabelecendo a garantia ao direito a propriedade, (art. 5º, inc. XXII), desde que respeitados os limites de uso e

fruição, preservando o meio ambiente sadio como forma de garantir qualidade de vida, desenvolvimento social, urbano, econômico e saúde.(BRASIL, 1.988).

Segundo prescreve o artigo 225 caput, é imposta ao poder público e à sociedade o dever de preservar a natureza que já não se configura mais como um bem privado e sim um patrimônio coletivo de uso e fruição comum do povo. Sendo o gozo do direito de propriedade, o uso e ordenamento do solo instrumentos de justiça distributiva entre as gerações presentes e futuras, sendo que a atual geração não pode utilizar os recursos sem pensar nas futuras gerações. (DERANI, 2.001, p. 267-268).

Para se chegar ao atual modelo jurídico constitucional de proteção, conservação e distribuição das competências para cada ente da federação, da responsabilidade de cada cidadão como protagonista de garantidor da própria sobrevivência, foi necessário um longo percurso.

### **1.7.2 O desdobramento constitucional e o meio ambiente**

Como visto, a propriedade nas Constituições anteriores a de 1.988, no Brasil dotavam seu possuidor de poder total e irrestrito oriundos da doutrina clássico-liberal Francesa até a promulgação da atual Carta Magna a qual alberga no seu corpo preceitos e princípios que irradiam a todo o ordenamento interno os ditames da preservação e conservação do meio ambiente de forma intergeracional previsto no artigo 225. Visto isso, as Constituições anteriores não expressaram qualquer anotação sobre a preservação do meio ambiente, entendido como bem difuso ou metaindividual.

Analisando a Constituição Imperial do Brasil de 1.824, esta apenas fazia menção no seu artigo 179, inciso XXIV, que seriam proibidas as indústrias que colocassem em perigo à saúde do cidadão, sem expressar qualquer outra modalidade de preocupação com o meio ambiente e a função social do capital e da propriedade. (BRASIL, 1.824).

Amparados nesta premissa Constitucional, o empreendedor poderia instalar uma indústria, se esta fosse emissora de poluentes ou efluentes em qualquer lugar que não trouxesse risco a saúde do cidadão, não importando se fosse fonte de poluição e degradação ambiental. Modelo vigente até pouco tempo.

A Constituição de 1891, no seu corpo legal (art. 34), atribuiu poder ao legislativo e à União para legislar sobre as minas e terras sem mencionar qualquer preocupação ambiental. (BRASIL, 1891). Somente em 1.967, com a edição do Código de Mineração,

Decreto Lei nº227/1.967, é que ficou consignada uma incipiente proteção do meio ambiente. (BRASIL, 1.967).

Na Constituição de 1.934, as riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração, foram amparadas no artigo 5º, inciso XIX, alínea “j”, ficando a cargo da União a regularização de sua exploração e manejo. O patrimônio histórico, artístico, cultural e as belezas naturais tiveram sua proteção e conservação amparadas nos artigos 10, inciso III, e artigo 148. (BRASIL, 1.934).

A Carta de 1.937 manteve os preceitos elencados na carta anterior de 1.934, ampliando a proteção às plantas e rebanhos contra agentes nocivos a moléstias traduzindo a preocupação em especial com a agricultura e pecuária devido ao fato do Brasil ser um país predominantemente agrícola, naquele período. (BRASIL, 1.937).

As Constituições de 1.946 e 1.967 mantiveram a preocupação com a proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico, colocando sobre a proteção da União a edição de regras gerais em defesa da saúde, das riquezas minerais do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca. (BRASIL, 1.946-1.967).

Sinais de preocupação com o meio ambiente e ecologia e função social da propriedade, surgem timidamente na emenda à Constituição de 1.967, que culminou com a outorga da Magna Carta de 1.969, promovida pela Junta Militar que governava o país, plasmando no seu artigo 172, que mediante lei, deveria ser elaborado estudo prévio e levantamento do uso e aproveitamento das terras agrícolas que mantivessem o ambiente ecológico na produção agropecuária. Se constatado o mau uso das terras, impediria o proprietário de receber financiamentos, incentivos e ajuda do governo (BRASIL, 1.969).

Considerada como uma das mais avançadas do mundo sobre o tema meio ambiente, no momento de seu surgimento e, consubstanciada nos princípios da dignidade da pessoa, do bem estar, da preservação do meio ambiente, da função social da propriedade, do direito de propriedade, do desenvolvimento social e econômico e da livre iniciativa, a Carta Magna de 1.988, em respeito a repartição de competências, estabeleceu normas programáticas outorgando poderes aos entes da federação para promoverem cooperativamente a proteção ambiental para o bem da coletividade. (MILARÉ, 2.007, p. 173-175).

Sob a nova visão constitucional lançada sobre a propriedade e meio ambiente, da função social que esta deveria exercer e, em virtude das transformações sociais, o Código Civil de 1.916, baseado no Código Napoleônico, foi se tornando incapaz de atender as novas

demandas havendo a necessidade de se estabelecer um novo código civilista que abordasse o tema em acordo com a nova Carta Magna Federal.

#### 1.8. PROPRIEDADE NO CÓDIGO CIVIL DE 1.916 E DE 2.002

O Código Napoleônico de 1.804 consagrou o direito absoluto de propriedade no artigo 544, assegurando o direito de abusar da coisa da forma que bem lhe conviesse, chegando a deixar deteriorar ou até destruir o bem sem dar nenhuma finalidade, que se expressava com a característica de utilidade da coisa pelo seu dono. Este passou a ser o principal instituto do direito privado irradiando aos demais bens um valor de cunho econômico devido ao seu forte valor de uso, troca e símbolo de poder de uns sobre o coletivo.

Com base no Código Civil de Napoleão, que revestia o dono de poder total sobre a propriedade, o Código Civil de 1.916 em seu artigo 524, se apropria do cerne da lei Napoleônica deixando patente segundo sua prescrição que: “A lei assegura ao proprietário o direito de gozar, usar e dispor de seus bens, e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua” (BRASIL, Lei nº 3.071, 1.916), caracterizando como um direito clássico, liberal, absoluto, perpétuo e exclusivo sobre a propriedade.

Por sua vez o Código Civil de 2.002, inspirado no Código Civil Alemão, o artigo 1.228, cinge o proprietário com a “faculdade de usar, gozar e dispor, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2.002). Manteve o direito consagrado desde o Código francês, em princípio sem qualquer mudança.

Com o avanço jurídico do conceito de propriedade, adequando valores liberais, impõe ao direito, valores sociais estampados no parágrafo 1º do artigo 1.228 do Código Civil de 2.002, otimizando o direito clássico-liberal de propriedade.

Prescreve o parágrafo 1º que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais estabelecidas na Constituição de 1.988, de modo que sejam preservados os bens naturais tais como; a fauna, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico e artístico, assegurado o equilíbrio ecológico e evitar a poluição do ar e das águas conforme normatizado em leis especiais referentes ao meio ambiente. (BRASIL, 2.002).

Neste parágrafo primeiro, é quando surge dentro da codificação civil o direito função, surge a função socioambiental da propriedade, que passa a condicionar a usufruição a uma propriedade função, a propriedade passa então a ter uma nova faceta jurídica a observar

quanto seu uso e função no contexto a que esta está inserida. A partir deste marco jurídico a propriedade passa a ser visualizada não mais como fruto do egoísmo humano, que podia ser usada até o limite de seu esaurimento e, sim podendo ser usada no desempenho do direito se respeitado os limites impostos pela lei.

O artigo 1.231, prescreve que até prova contrária, a propriedade é presumidamente plena e exclusiva, imputando a todo proprietário um direito exclusivista destoando da prescrição Constitucional.

A função social da propriedade é polarizada pela prescrição Constitucional afirmada no artigo 5º CF XXIII. O preceito constitui ato ilícito praticado pelo proprietário quando ocorra situação que afronte a função social conforme artigo 187 do Código Civil de 2.002 se referindo que: “Comete ato ilícito o titular de direito ou de um direito que, ao exercê-lo, excede [...]. os limites impostos pelo seu fim econômico e social [...]” (BRASIL, 2.002).

Isto posto comete ato ilícito o proprietário que age sem qualquer preocupação com a função social como fim Constitucional da propriedade, exorbitando o poder de uso e fruição de forma tal que chegue reflexamente a atingir negativamente o seu entorno, a exemplo do proprietário que mantenha lixo estocado, água represada que possa vir a propagar doenças, má conservação do imóvel, desrespeito com o meio ambiente, barulho e desconforto na vizinhança além de outros fatores que costumeiramente são preservados pela comunidade que são atingidos pela má administração da propriedade.

Da exegese dos dois códigos extrai-se a concepção de propriedade no ordenamento atual inserida num contexto de atribuições complexas de garantias, direitos e funções que a propriedade deve cumprir na sociedade, respeitadas as limitações Constitucionais impostas ao direito do proprietário e a função social.

## 1.9 DOUTRINA CLÁSSICA LIBERAL E FUNÇÃO SOCIAL

A doutrina liberal com referência a propriedade, pretendia compreender a natureza e seus princípios, imitá-la, aperfeiçoar e transformá-la até alcançar a criação de uma supernatureza, para encontrar uma forma de responder as exigências econômicas do capitalismo uma fórmula jurídica de se apropriar da natureza. (PURVIN, 2.010, p. 62-72).

Com o passar do tempo, os defensores do direito natural do homem em possuir a propriedade, passou a exigir do Estado uma posição através de leis que definiriam e garantiriam o direito natural à propriedade, mais adiante com a Revolução Francesa, o Código



de Napoleão recepciona a Lei Romana e concebe o artigo 544 de cunho inteiramente individualista. (PURVIN, 2.010, p. 62-72).

A doutrina liberal se contrapunha ao poder do Estado Monárquico, reservava todos os direitos impondo somente deveres ao indivíduo. Com a derrocada do sistema feudal a Declaração da Independência Americana, a Declaração dos Direitos do Homem, a Revolução Francesa culminando com a Revolução Industrial cooperaram para a derrocada do sistema feudal, das corporações de ofício, do artesão e do aprendiz, iniciando a fase do mercantilismo capitalista corroborando para o surgimento da doutrina liberal e individualista contestada no limiar do século XIX com o surgimento do pensamento socialista encabeçado por Karl Marx e Friedrich Engels inspirados por Hegel. (PURVIN, 2.010, p. 62-72).

A teoria socialista, não pregava a abolição da propriedade e sim o fim da propriedade burguesa que era a responsável pelo desaparecimento contínuo da propriedade adquirida pelo trabalho individual do pequeno artesão e do camponês engolidos pelo sistema burguês.

O individualismo exagerado perde força com a revolução industrial e o desenvolvimento das indústrias e a propagação dos ideais socializantes, quando passa a ser buscado um novo sentido ao direito de propriedade exigindo dela uma função social. (VENOSA, 2.013. p. 159).

Com o passar do tempo tem início a Revolução Industrial concentrando capital na produção em larga escala demandando quantidades enormes de insumos que poderiam ser obtidos como bem lhe conviesse, pois as leis neste período estabeleciam sobre a propriedade, direito amplo e irrestrito.

## 1.10 A REVOLUÇÃO INDÚSTRIAL E O MEIO AMBIENTE

Ao se refletir sobre este tema, geralmente se pensa em espaços ainda não transformados pela ação humana, o que é quase impossível. Não há como fragmentar a natureza, homem e cultura, três conceitos que se complementam e que na prática não se sustentam sozinhos. É impensável separar o homem da natureza sendo ele parte intimamente ligado a ela.

O Código Napoleônico como visto oriundo do conceito clássico de propriedade revestiu o proprietário de direito total sobre a propriedade e tudo que nela estivesse,

blindando-a de todo o restante que a circunda, podendo o proprietário usufruir da maneira mais ampla até seu esgotamento ou simples abandono.

A Revolução Francesa concebeu as bases políticas e jurídicas favoráveis a implementação da revolução industrial, garantindo o direito individual dos métodos de apropriação e exploração da propriedade até seu esgotamento sem qualquer limitação estatal.

Inspirados na doutrina e princípios de desenvolvimento econômico de Adam Smith, as consequências do desenvolvimento econômico a qualquer custo tomaram rumos desastrosos para o meio ambiente obrigando a promulgação, em 6 de julho de 1.875 a Lei de “Criação das Matas Protetoras e de Constituição de Associações Florestais”, proibindo e ordenando o uso da natureza permitindo somente a derrubada de árvores adultas impondo severas multas e a recuperação com reflorestamento como forma de conter e equilibrar o regime de águas.(PURVIN, 2.010, p. 56-64).

No Brasil o governo brasileiro através do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento entre os anos 1.975 e 1.979, afirmou seu compromisso com o desenvolvimento que não se limitou por questões ambientais, uma preocupação dos países já industrializados, principalmente os europeus, o que resultou em um crescimento desordenado das cidades inchadas pelo fluxo migratório intenso causando as mazelas urbanas que hoje afligem as grandes cidades, modelo que foi sendo reformulado ao longo do tempo, culminando com a Constituição de 1.988 e, leis protetoras do meio ambiente que estabeleceram novos parâmetros ao modelo de desenvolvimento então em curso.

### **1.10.1 Desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente**

Considerando que são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1.988, o artigo 170 e incisos, a propriedade privada dos meios de produção amparados pelos princípios da livre iniciativa e, livre concorrência, é urgente a necessidade de encontrar fórmulas de conciliar o desenvolvimento econômico de forma sustentável que privilegie o meio ambiente respondendo as necessidades básicas de toda a população promovendo a melhoria da qualidade de vida reduzindo o uso dos recursos naturais com a diminuição da produção de lixo e emissão de poluentes que afetam todo o ciclo de vida dos seres vivos e da natureza.

A crescente consciência ecológica da população em geral vem cobrando da sociedade, das empresas e dos entes públicos, repostas frente aos problemas ambientais atuais exigindo soluções urgentes a respeito.

Nos países onde a conscientização da população é mais evidente, a preocupação com a origem dos produtos, a forma como foram produzidos é um sinal claro do repúdio ao sistema de produção predatório que direcionava o sistema precursor adotado anteriormente, em que não havia nenhum respeito às pessoas e meio ambiente passando a exigir da indústria e do capital, novas formas de produção que respeitem o meio ambiente e todos os envolvidos na cadeia produtiva.

É certo que o desenvolvimento econômico é garantia do bem estar social, se executado de forma sustentável, ancorado na finalidade econômico-social e preservação da natureza que impôs a atividade econômica a modificação do modo de desenvolvimento conforme os princípios elencados nos artigos 170 e 225 da Constituição. (BRASIL, 1.988).

Esses princípios vieram moldar uma nova forma de desenvolvimento propondo um modelo de desenvolvimento sustentável promotor da dignidade humana fundamento do Estado Brasileiro.

A preservação e defesa do meio ambiente com a finalidade de desenvolver a economia do país explorando os recursos de forma renovável garantindo a preservação dos direitos das futuras gerações todos direitos que antes da Constituição Federal de 1.988 não eram amparados, sendo tal falha corrigida, dando um novo significado para os bens ambientais e a propriedade que contrário censo, agora segundo a Constituição, pertencem à toda coletividade com contornos de patrimônio e não de bem privado como antes.

Assim: “A essência da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos existência digna” (DERANI, 2.001, p. 237).

### **1.10.2 Da ordem econômica**

A ordem econômica base de qualquer país que privilegie a economia de mercado como é o caso do Brasil, tem reservado um capítulo especial na estrutura constitucional. Importante gerador de riquezas o setor industrial tem a missão de gerar oportunidades, mas tem a obrigação de preservar e manter o meio ambiente em condições de abrigar a presente e futuras gerações conforme prescrição norteadora irradiada da Constituição Federal.

Segundo prescreve o artigo 3º da Constituição de 1.988, constituem-se objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza, equacionando as desigualdades sociais e regionais, tendo como princípio basilar, a dignidade da pessoa humana finalidade máxima da ordem Constitucional Nacional. Esta tem entre seus princípios a defesa do meio ambiente e função social da propriedade e a garantia de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País o inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL, 1.988).

A ordem econômica nos ditames Constitucionais, a sua concretização está fundada nos princípios da valorização do trabalho humano e na livre iniciativa com o fim máximo de promover a dignidade e justiça social. No entanto, garantindo o direito de propriedade desde que esta cumpra um fim social no desenvolvimento, eliminando as condições de privação de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, sendo a proteção da liberdade e da propriedade o fim propriamente dito do desenvolvimento econômico de forma sustentável com a preservação do meio ambiente. (BRASIL, 1.988).

O desenvolvimento econômico está envolto por princípios que ao mesmo tempo garantem direitos, obrigam ao cumprimento de regras que sirvam ao bem geral afirmando o direito à propriedade condicionando respaldada na liberdade de direitos consagrados constitucionalmente. Com a promulgação da Constituição de 1.988, o Brasil adotou um equilíbrio entre direito privado e finalidade social. Entre o embate individual e social com a ampliação do conceito de propriedade, deixa de ser apenas um direito para evoluir a um patamar de função não podendo mais ser vista separada dos interesses coletivos, não fazendo mais sentido estar apartada do resto.

Conforme os ditames dos princípios da ordem econômica, a propriedade deve buscar a realização de seu fim, qual seja, cumprir uma função social ampla dentro da sociedade preservando o patrimônio ambiental calcada no desenvolvimento sustentável preservando o meio ambiente para às presentes e futuras gerações tangendo um plano superior ao direito de propriedade. (LIBERATO, 2.006 p. 29).

Numa análise mais aprofundada do sistema econômico, é possível constatar a estreita ligação entre desenvolvimento do sistema e sua intrínseca interação com o meio ambiente donde a indústria em geral retira recursos cada vez mais escassos para serem aproveitados nos processos produtivos de bens de consumo cada vez menos duráveis.

Processo que acaba afetando diretamente os ecossistemas das mais variadas complexidades entre seres vivos e o meio ambiente causando, profundos reflexos nocivos nos ciclos naturais dos seres vivos.

O desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente encontram previsão no artigo 170 inciso VI da Constituição que estabelece como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente previsto no ordenamento especial Lei 6.938, de 21 de agosto de 1.981, no seu artigo 4º inciso I, tem como objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a garantia de qualidade de vida num meio ambiente ecologicamente equilibrado garantia para as presentes e futuras gerações.(BRASIL, 1.981).

Sendo assim, as bases do desenvolvimento econômico não podem comprometer hoje o futuro das próximas gerações, assim.

Nenhum indivíduo e nenhuma geração tem o direito de comprometer a integridade do meio ambiente por meio da poluição e degradação, causadas pela busca desenfreada por resultados cada vez mais imediatistas impostos pelo mercado veloz e dinâmico de consumo e apropriação dos bens naturais na manufatura de produtos pelas indústrias (JUSTEN FILHO, 2.014, p. 1171).

O aparato e o agigantamento do sistema econômico durante o século XX acelerado pelo apetite incontrolável por novidades, aquecidos pelo aumento da renda e fácil acesso a bens de consumo, fez com que se desencadeasse graves consequências sobre a natureza desestabilizando o equilíbrio ecológico acelerado pela exaustão dos recursos naturais e da limitada capacidade da natureza se recompor a absorver as agressões impostas pela expansão econômica e pela busca desenfreada por resultados cada vez mais imediatistas, base do sistema capitalista. (CARNEIRO, 2.003, p. 36- 37).

Diante da necessidade de se justificar o direito de propriedade e, dispor desta para suprir a demanda por inovações tecnológicas e novos produtos, surgem algumas teorias a favor e contra o atual modelo de exploração dos bens naturais.

### 1.11 JUSTIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE

Ante a necessidade de se encontrar uma forma de se explorar de forma sustentável os bens naturais e garantir o direito de propriedade começou surgir discussões a respeito do tema florescendo algumas vertentes teóricas as quais faremos uma breve análise a seguir.

Tendo em vista os preceitos Constitucionais contemporâneos, fruto de três teorias, que dominavam o conceito de propriedade sendo a teoria (1) individualista, oriunda do direito romano em que o detentor do direito de propriedade podia usar e gozar e fruir da coisa, como bem lhe conviesse, sem nenhum compromisso social, amparada pelo código Napoleônico. A teoria (2) coletivista oriunda do conceito socialista de propriedade entendia que a propriedade deveria exercer uma função coletiva, a qual pertenceria a todos, e todos usufruiriam dela que poderia ser ocupada e cultivada e seus frutos divididos entre todos.

Esta teoria teve como precursora, a doutrina Marxista, que segundo o ideal Marxista:

[...]. determinados bens devem ser retirados da propriedade privada, em geral, sendo socializados os meios de produção fundamentais; de modo que possa ocorrer a identidade dos fenômenos da produção coletiva – apropriação coletiva, e por isso se chegue a atingir o regime da propriedade não individual da terra. (LIBERATO, 2.006, p. 29).

Com referência a teoria da (3) solidariedade, esta adotada pela Constituição de 1.988, irradiou sobre a propriedade privada uma nova perspectiva social, acima das individuais, limitando o direito sobre a propriedade arbitrando um novo conceito ao direito privado. (LIBERATO, 2.006, p. 31).

Sobre a perspectiva solidária, a propriedade tem uma função social de modo que, ou o seu proprietário a explora e a mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica mais dentro do novo ordenamento jurídico constitucional, o qual deve albergar no seu âmago um novo revestimento para além do espaço circunscrito num título imobiliário. Como bem absoluto chega a representar um acinte aos outros homens, salientando que, “devemos possibilitar a desapropriação sempre que necessária à ordem social, a vida social” vinculando a propriedade a um elemento representativo da ordem e paz social (DI PIETRO, 2.014, p. 135-136).

Historicamente o direito de propriedade trilhou um longo caminho até os dias atuais, quando o regramento constitucional determina que a dignidade da pessoa humana calcinada no artigo 1º inciso III é um direito fundamental e a preservação dos meios inerentes à vida com dignidade e qualidade, o desenvolvimento econômico sustentável patente no artigo 170, incisos III e VI estão diretamente ligados à preservação do meio ambiente, direito intergeracional, garantia da perpetuação do direito básico à vida com qualidade e dignidade,

tangendo sobre a propriedade obrigações com efeitos *erga omnes* na busca do bem estar de todos. (BRASIL, 1.988).

Fundada na necessidade de se proteger o meio ambiente, buscar o bem estar de todos garantindo o direito à vida e, impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável, as Nações Unidas convocaram os países para discutir o meio ambiente na Conferência de Estocolmo, cujo histórico será abordado a seguir.

## 1.12 CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

Por iniciativa das Nações Unidas, em decorrência dos eventos nocivos a população e ao meio ambiente, em 1.972 foi realizada entre os dias 5 e 16 de junho em Estocolmo, na Suécia, a primeira conferência mundial do meio ambiente composta por 113 nações, que emitiram 26 princípios referentes à proteção do meio ambiente propostos em esfera global. Estes imediatamente foram contestados pelos países em crescimento, que dependiam da industrialização para se desenvolverem economicamente frente ao estado de desenvolvimento e, poder econômico já alcançado pelos países que haviam deflagrado a Revolução Industrial, o que incluía o Brasil.

Os princípios elencados na Conferência de Estocolmo, “tendem a cristalizar-se [...], enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano [...], num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta (BONAVIDES, 2.001, p. 523).

Desta conferência surgiu um novo direito fundamental, o da necessidade de preservar o meio ambiente sadio e equilibrado combatendo os processos de degradação convertendo numa preocupação e responsabilidade de todos a manutenção da qualidade de vida tutelando o meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana. (SILVA, 2.010, p. 58).

Os princípios elencados na Conferência de Estocolmo influenciaram na estruturação da Constituição Brasileira de 1.988, na elaboração do regramento do direito de propriedade, do desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, por expressarem a convicção comum de que é necessária a proteção da natureza, a promoção do processo de desenvolvimento econômico focado na sustentabilidade como um direito do homem reconhecendo e protegendo direitos considerados fundamentais, tais como, o direito à vida, à

dignidade, à liberdade e à propriedade. Direitos esses em constante transformação. Esses direitos derivam de relações sociais complexas surgindo novas demandas, como o acesso a instrução, serviços públicos de melhor qualidade, cidades mais bem cuidadas e sustentáveis, transporte público de qualidade, melhores condições de trabalho e acesso à moradia digna.

### **1.12.1 O marco da proteção ambiental a partir da Conferência de Estocolmo**

A partir da Conferência de Estocolmo que culminou com a declaração dos princípios de proteção do meio ambiente, começou a disseminar entre as nações a necessidade da proteção ambiental que desde então não parou mais de evoluir com a assinatura de acordos internacionais visando à proteção ambiental. (FERREIRA, 2.007, p. 74).

Em 1.992, com a ECO 92 sediada no Rio de Janeiro que teve como fonte de discussão a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável de onde resultou a Agenda 21 e a Carta das Florestas com o objetivo maior de criar regras globais de proteção do meio ambiente, além de dois importantes Tratados Internacionais: o da proteção da biodiversidade e o do enfrentamento às mudanças climáticas globais. A Agenda 21 teve influência na elaboração da lei que instituiu o Estatuto das Cidades culminando com a Lei 10.257/2001, que tem a finalidade de suprir o gestor público de instrumentos jurídicos para implementação da proteção do meio ambiente.

Nas palavras do então Ministro do Meio Ambiente Gustavo Krause, sobre a proteção, construção e conservação do meio ambiente, o ministro enfatiza que: “Construir a sociedade sustentável é respeitar a ética que deve existir entre as gerações. Optar pelo futuro é difícil. No entanto o futuro é um tribunal que julgará implacavelmente o passado em função dos erros cometidos”. (LANFREDI, 2.007, p. 79).

## **1.13 O DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Os bens de acesso livre, tomados como de uso coletivo não amparados e nem garantidos pelo aparato jurídico que garantem o direito de propriedade tendem a ser desprezados, vilipendiados, pois carecem de imputação de valor que confira a eles um valor de mercado a ser somado ao poder de compra, sendo o bem valorado quando pago, e elevado ao status de propriedade privada, que é o que faz sentido numa sociedade de consumo que pagaria para usufruir sendo o valor pago o limite imposto sobre o uso do bem comum.



Na verdade, quando imposto um preço para usufruição de um patrimônio coletivo a tendência é um melhor controle sobre o impacto exercido sobre o bem, e diante da valoração de mercado conclui-se que: “[...] quando os preços refletem com o realismo o valor dos recursos, os agentes econômicos terão a propensão de conservá-los”. (CARNEIRO, 2.003, p.67-68).

Considerando o modo de produção dos primórdios da revolução industrial, as fábricas emitiam poluentes no ar e nos rios prejudicando os animais e seres humanos, por não ter sido estabelecido o direito de propriedade sobre os bens da natureza que eram de uso coletivo, contrário seria se o patrimônio afetado causasse prejuízos ao proprietário destes, seguramente lançariam esforços para impedir tal dano buscando em consequência do prejuízo causado, uma indenização reparatória. (CARNEIRO, 2.003, p. 69).

Numa lógica de sociedade individualista, segundo a máxima popular “O que pertence a todos não pertence a ninguém”, tal comportamento social, expressa o comportamento natural de preservação e manutenção do que englobe o patrimônio privado.

O sentido de pertença, de que um bem faça parte do patrimônio privado produz a valoração da propriedade, sendo que a inexistência ou indefinição de direitos de propriedade não permitem a valoração e estabelecimento de preços que viabilizem o mercado e promovam a preservação e manutenção do meio ambiente.

A Constituição Federal de 1.988 é garantido o direito de propriedade desde que esta cumpra sua função social, com previsão na estrutura do capítulo ordem econômica nacional, determinando que observada a preservação e manutenção do meio ambiente sadio e equilibrado, assim sendo, sabido que não há atividade nem exercício de direito sem influir no meio ambiente, este direito esta subordinado à cumprir uma função sócio ambiental no contexto da sociedade atual. (BRASIL, 1.988).

A propriedade, sendo a espinha dorsal do sistema capitalista contraposta pelo princípio da função socioambiental, vieram contribuir para que o Estado pudesse intervir para promover o bem estar da população, reduzindo as desigualdades sociais realizando a distribuição das riquezas (SALGE JR., 2.003, p. 63-64).

Sendo o homem o núcleo da sociedade, sendo ele dono de si, sendo a propriedade extensão dele próprio e, ambas resultado da obra do homem, a propriedade atual tem essencial papel na preservação e perpetuação da espécie humana garantindo com a preservação e conservação do meio ambiente a continuidade da espécie humana. (ROLIM, 2008, p. 216-217).

A Constituição Brasileira desfila na sua estrutura as competências de cada ente da federação. Determina exclusivamente as regras gerais que norteiam as políticas públicas sobre proteção e manejo do meio ambiente, a função social da propriedade, as competências concorrentes e exclusivas. O Código Civil de 2.002 por sua vez estabelece de forma subordinada a função social da propriedade, as garantias reais e as possibilidades de perda da propriedade, além de leis especiais no que tange ao objeto do presente trabalho conforme será exposto a seguir.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL E O AMPARO LEGAL DO PLANO DIRETOR**

O Plano Diretor, instrumento jurídico que veio suprir a falta de uma estrutura pré-ordenadora, verdadeiro norte jurídico no que tange as linhas mestras para uma melhor administração do verdadeiro caos socioambiental e estrutural que as cidades brasileiras estão expostas devido ao adensamento desordenado decorrente do inchaço das gentes em busca de trabalho e melhores condições de vida. Tem na Constituição de 1.988 a base legal contida nos princípios da dignidade e, da proteção ambiental, o artigo 225 e, os artigos 182 e 183, regulamentados pela Lei 10.257/2.001 Estatuto das Cidades constituindo instrumentos jurídicos para um melhor gerenciamento das cidades, o que será visto mais adiante, por hora iremos nos concentrar na fundamentação jurídico-Constitucional e distribuição de competências entre os entes federados.

### **2.1 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E COMPETÊNCIAS DELEGADAS**

Para melhor compreensão das competências de cada ente federado: “Deve-se reportar a sua formação sendo o Brasil um Estado independente desde 1.822, possui” [...] 4 elementos [...]” constitutivos estruturais, sendo “o povo, o território, o poder e afins” (OLIVEIRA FILHO, 2.009, p.72).

Para um melhor entendimento nos aprofundaremos no tema a seguir.

#### **2.1.1 O Estado**

O Estado é uma: “Ficção jurídica que possui poder [...], essencial destinado a regular as relações entre membros de uma população sobre um território”, tendo sua estrutura baseada na repartição de competências, entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, segundo o autor Oliveira Filho (2.009, p.73). “é uma das principais características do Estado Federado, distribuindo poderes às entidades autônomas para que melhor apliquem em suas localidades”.

Esta distribuição de competências a Constituição de 1.988 trouxe inovações até então inexistentes no Brasil, depois de mais de duas décadas de regime ditatorial, clamava-se por mudanças jurídicas estruturais que descentralizassem o poder.

### 2.1.2. Distribuição das competências

A Carta Maior de 1.988, distribuiu as competências descrevendo como sendo da União os previstos nos artigos 21 e 22, dos Estados os previstos no artigo 25, § 1º, e dos Municípios nos artigos 29 e 30, podendo todos os entes atuarem paralelamente, segundo o que prevê o artigo 23, sendo competência comum a proteção dos bens de valor histórico, artístico, cultural, a preservação das florestas, da fauna e flora, implementando e promovendo a execução de diretrizes político-administrativas que visem à proteção ambiental.

### 2.1.3 Competência concorrente

Segundo prescrição Constitucional, artigo 24:

Compete a União, Estados e Distrito federal, legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

VIII, sobre a responsabilidade por danos ao meio ambiente, [...] os bens de valor estético, artístico, histórico, turísticos e paisagísticos (BRASIL, 1.988).

De acordo com o artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1.988, a proteção do meio ambiente, a preservação das florestas, da fauna, e da flora, o combate à poluição sobre qualquer das suas formas, são de competência comum dos poderes federados (BRASIL, 1.988).

Os Municípios possuem competência supletiva sobre matérias de interesse local, consoante prescrição constitucional prevista no artigo 23, incisos VI e VII, em comum com os demais entes federados legislar sobre matéria ambiental (OLIVEIRA FILHO, 2.009, p.74).

A suplementação à legislação Federal e Estadual, em matéria de proteção ambiental e natural, tem no artigo 30, II, da Constituição, sempre no maior interesse do bem comum, sua previsão legal.

Sobre assuntos de interesse local e na promoção, no que couber, compete ao Município legislar sobre o adequado ordenamento territorial urbano mediante planejamento, uso e controle, parcelamento e ocupação do solo.

O artigo 21, inciso XX da Constituição Federal de 1.988, destaca que compete à União Federal: “Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, saneamento básico e transportes urbanos”. (BRASIL, 1.988).

O artigo 24 determina que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre direito [...] urbanístico”. (BRASIL, CF, 1.988).

Nas competências dos Estados membros, o artigo 25 § 3º, estabelece que os: “Estados poderão mediante lei complementar instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1.988).

Expostas as competências dos entes da federação, passamos à previsão constitucional no que concerne a política urbana.

## 2.2 A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

A Constituição posiciona os Municípios como componentes da estrutura federativa, com autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, dotando-os de competências exclusivas previstas no artigo 30 da Constituição Federal (SILVA, 2.008, p. 639-643).

### 2.2.1 Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos locais

Com a Constituição de 1.988, como já explanado anteriormente, os municípios obtiveram autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local conquistando status de ente federativo, passando a ter competências exclusivas e organização política própria. (BRASIL, 1.988).

A Constituição concedeu aos municípios competências para: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação estadual e federal no que couber; c) promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano; d) promover a proteção e a ação fiscalizadora estadual e federal (SIRVINKAS, 2.008, p. 118).

Obedecidas a força das Constituição Federal e Estaduais e as Leis Especiais sobre meio ambiente, os Municípios podem, quando houver o Estado ou a União se manifestado sobre determinado assunto, ampliar a proteção sobre determinado assunto de interesse local restringindo determinadas ações e condutas, ou na falta, legislar, sendo que “a competência municipal [...] é sempre concorrente com a União e os Estados-membros, podendo legislar

sobre todos os aspectos do meio ambiente de acordo com sua autonomia municipal” exposta no artigo 29 da Constituição Federal de 1.988, prevalecendo sua legislação sobre qualquer outra desde que inferida do seu predominante interesse, afastando qualquer dúvida de que a competência dos municípios quando o assunto for ambiental de interesse local não podendo ficar a mercê da União e Estados. (SIRVINKAS, 2.008, p. 118-119).

Os artigos 23 e 30 da Constituição de 1.988 sobre as competências comuns dos entes federados, atribui aos municípios a responsabilidade e competência para legislar sobre assuntos de interesse local, visando o ordenamento urbano mediante zoneamento, planejamento e controle do uso do solo e parcelamento e, promover efetivamente a qualidade de vida, do meio ambiente e recursos naturais e artificiais. (DALLARI, 2.002, p. 41).

### 2.3 AS GARANTIAS E DIREITOS REAIS DO PROPRIETÁRIO E A PERDA DA PROPRIEDADE

Como já considerado, na evolução dos povos o bem imóvel sempre teve papel privilegiado, considerado um dos bens mais valiosos no patrimônio de uma pessoa.

No deslocar dos tempos, os bens imóveis, a propriedade propriamente dita, era símbolo de poder, de detenção de riqueza e poder político. O: “Código Civil de 2.002 [...] continuou a privilegiar os bens imóveis, cercando-os de exigências para aquisição e transmissão” (LÔBO, 2.010, p. 209).

O Código Civil de 2.002 garante a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e reavê-la, sendo que este direito deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais de modo que sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, que, segundo a Constituição de 1.988 encaixa-se a necessidade da elaboração do Plano Diretor Municipal, a qual disporá sobre os direitos e deveres da propriedade e do proprietário no âmbito do perímetro urbano municipal respeitado o zoneamento.

### 2.4 A PROPRIEDADE E O CÓDIGO CIVIL DE 2.002

O Código Civil conceituou o direito de propriedade segundo legislador preocupado em definir a propriedade, elencou as faculdades, ou seja, direitos e deveres constantes no artigo 1.228, quais sejam, as de usar, gozar e fruir, dispor da coisa e reivindicar

a coisa do poder de quem quer que injustamente a possua, devendo este direito ser exercido em consonância com sua função socioambiental. (BRASIL, 2.002).

Segundo o Código Civil, os direitos reais de propriedade tendem a ser perpétuos desde de que atendam à função socioambiental.

A exemplo das modificações e modernização jurídico constitucional, o Código Civil de 1.916 previa que o usucapião extraordinário que era possível com 20 anos ou mais de posse ininterrupta e pacífica para propor ação usucapienda. (BRASIL,1.916).

Com a instituição do Código de 2.002, fundado na Constituição de 1.988, este tempo diminuiu para 15 anos, e se eventualmente o posseiro residir no bem que pretende usucapir, esse tempo cai para 10 anos, e ainda, se o imóvel estiver dentro dos limites de 250 metros quadrados, o tempo cai para cinco (5) anos conforme prevê a Constituição no artigo 183, e mais recentemente o usucapião por abandono do lar que cai para dois anos.

A obediência aos parâmetros limitadores culminará com a aplicação do princípio da função social da propriedade, o que quer dizer que se o proprietário não utiliza, este pode ser objeto sujeito às penas da lei. Sendo assim, quem sendo proprietário e deixar de regularmente usar, abandonar, ou extrapolar os limites de usufruição corre o risco de perdê-la por não observar a função socioambiental da propriedade conforme elenco de possibilidades de perda.

#### **2.4.1 A privação do direito de propriedade**

Mesmo com todas as garantias Constitucionais e civilistas incorporadas a propriedade, por outro lado, ainda que sem redução da titularidade do domínio, o bem imóvel pode sofrer restrições de natureza administrativa, reduzindo a liberdade de edificação, ou impedindo parcialmente nos casos de interesse público. Nos centros urbanos o direito municipal estabelece limitações no Plano Diretor, no plano de zoneamento urbano, estabelecendo limitações para edificar e dispor. (LÔBO, 2.010, p. 210).

O Código Civil de 2.002, artigo 1.228, § 3º diz que: “O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, [...]”. (BRASIL, 2.002).

## **2.4.2 Causas de perda da propriedade**

A perpetuidade do direito de propriedade regida pelo Código Civil de 2.002, além das garantias já expostas anteriormente, elenca as hipóteses de perda por vontade do dono, por alienação, renúncia e abandono ou por perecimento, usucapião, desapropriação, além de outras causas previstas em Leis especiais.

Dispõe o artigo 1.275 do Código Civil de 2.002, que a perda do bem pode ocorrer: Além das causas consideradas neste código, perde-se a propriedade; Alienação; Pela renúncia; Por abandono; Por perecimento; Por desapropriação. (BRASIL, 2.002). Além de outras com previsão em Leis Especiais, que serão delineadas a seguir.

### **2. 4.3 Perda por alienação**

A perda por alienação ocorre por meio da celebração de contrato bilateral: “[...] podendo ser através de título oneroso na compra e venda, ou a título gratuito. Pode ser voluntária como na dação em pagamento, compulsória, como a arrematação” (GONÇALVES, 2.013, p.332).

### **2.4.4. Perda pela renúncia**

A renúncia deve ser expressa e registrada (averbada), no Registro imobiliário, exigindo-se conforme o artigo 108 do Código Civil de 2.002, o instrumento público de “Renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país”. (BRASIL, 2.002).

### **2.4.5 Perda pelo abandono**

O abandono constitui ato unilateral do proprietário sem manifestação expressa do proprietário. “Nestes casos a conduta do proprietário caracteriza-se, [...] pela intenção (*animus*), de não ter mais a coisa para si. Simples negligência não configura abandono, que não se presume” (GONÇALVES, 2.013, p.332-333).



A presunção de abandono caracteriza-se, segundo prescreve o artigo 1.275, §2º do C. Civil de 2.002, “quando cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais” (BRASIL, 2.002).

A perda por abandono poderá ser reivindicada pelo poder público municipal quando imóveis urbanos, e pela União quando imóveis rurais, respeitadas a localização do bem, sendo arrecadado como bem vago e passados três anos, ser incorporado ao patrimônio do ente arrecadador, segundo prescreve o artigo 1.276 do Código Civil de 2.002 (BRASIL, 2.002).

#### **2.4.6 Perda pelo perecimento da coisa**

A perda ou perecimento da coisa decorre em regra, de: “Ato involuntário, de fenômenos naturais, como incêndio, terremoto, raio e outras catástrofes, podendo resultar também de ato voluntário, com a destruição da coisa pelo mau uso ou abandono” (GONÇALVES, 2.013, p.334).

#### **2.4.7 Perda pela desapropriação**

A perda por desapropriação decorre da aplicação do Decreto-Lei 3.365 de 26/06/1.941, sobre desapropriação por utilidade pública, e a Lei 4.132 de 10/02/1.962, sobre desapropriação por interesse social.(BRASIL, 1.941-1.962).

A Constituição de 1.988, no artigo 182 § 3º, faculta a desapropriação de imóveis no perímetro municipal mediante aplicação de regra específica oriunda do Plano Diretor Municipal, podendo aplicar sucessivamente:

Art. 182. [...].

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, CF, 1.988).

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem substituindo o seu patrimônio por justa indenização prévia em dinheiro (DI PIETRO, 2.014, p. 166).

Diogenes Gasparini se refere à desapropriação, com base no ordenamento pátrio Constitucional, segundo o artigo 5º XXIV, 182 III e 184:

Como sendo o procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (GASPARINI, 2.012, p. 906).

Frise-se que a desapropriação de bem se configura como sendo: “Um ato estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa” (JUSTEN FILHO, 2.014, p. 630).

#### **2.4.8 Desapropriação por utilidade pública**

Segundo estampa o artigo 5º inciso XXIV da Constituição Federal de 1.988: “A desapropriação só se justifica para atender a uma necessidade ou de utilidade pública ou interesse social”. (BRASIL, CF, 1.988).

O Decreto-Lei 3.365/41, prescreve que a desapropriação ocorrerá “mediante utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados, pela União, Estados e Municípios [...]” (BRASIL, 1.941).

O artigo 5º do citado Decreto-Lei, descreve os casos considerados de utilidade pública como sendo:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

[...]

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

[...]

§ 5º Aplica-se o disposto no § 4º nos casos de desapropriação para fins de execução de **planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo, desde que seja assegurada a destinação prevista no**

**referido plano de urbanização ou de parcelamento de solo.** (Incluído pela Medida Provisória nº 700, de 2.015)

[...]

§ 7º No caso de desapropriação para fins de execução de planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo, as diretrizes do plano de urbanização ou de parcelamento do solo deverão estar previstas no **Plano Diretor, na legislação de uso e ocupação do solo ou em lei municipal específica.** (Incluído pela Medida Provisória nº 700, de 2.015). **(Grifei).** (BRASIL,1.941).

#### 2.4.9 Desapropriação por interesse social

A Constituição de 1.988 tem por finalidade suprema a busca pelo social em festejo a dignidade da pessoa humana, assim, a propriedade poderá ser desapropriada, se não cumprir com a função social que lhe é atribuída constitucionalmente.

Gonçalves (.2013, p. 334) exemplifica que “todos os direitos patrimoniais estão sujeitos a desapropriação, desde de que, de um modo ou de outro, sirvam a uma utilidade ou interesse social”.

Diante da afirmativa doutrinária, esta encontra respaldo conforme dispõe a Lei 4.132/62, no artigo 1º que: “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social na forma do artigo 147 da Constituição Federal de 1.988”. (BRASIL, 1.962).

Os casos de interesse social estão elencados no artigo 2º da Lei 4.132/62, conforme segue:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

[...].,

**IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;**

**V - a construção de casas populares;**

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. **(Grifei).** (BRASIL, 1.962).

Destacando-se os casos mais comuns de desapropriação por interesse social expostas nos incisos IV, V e VII da Lei. No caso de desapropriação expressos no inciso IV da Lei, ocorre em processos de reintegração de posse movidos contra grupo de posseiros que englobem 10 famílias ou mais. “A motivação a necessidade de impedir o cumprimento do

mandado de reintegração de posse tem a finalidade de evitar que fiquem ao relento dezenas de famílias” (HARADA, 2.002, p. 39).

O prazo para ser processada a desapropriação é de dois (2) anos à contar da publicação do Decreto expropriatório, tendo como procedimento o que prescreve o Decreto-Lei 3.365/45. (BRASIL,1.945).

#### **2.4.10 Desapropriação por cultivo de culturas ilegais de plantas psicotrópicas**

A Constituição Federal quando se refere a prática delituosa referente ao cultivo de plantas psicotrópicas é clara em afirmar a perda da terra conforme expõe o artigo 243 da Constituição Federal de 1.988:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

[...],  
(BRASIL, 1.988).

Esta espécie de desapropriação figura como desapropriação sanção, ocorre quando além da propriedade não cumprir sua função social, é usada de forma nociva a sociedade, destacando que tamanha a gravidade da infração decorrente desse tipo de disfunção social da propriedade, que o legislador constituinte, não satisfeito com a tipificação criminal, impôs ao proprietário a perda dessa propriedade, sem direito a qualquer indenização, decorrente do seu mau uso (HARADA, 2.002. P. 65).

Expostas algumas formas de perda da propriedade, a que melhor se adequa na fundamentação do presente estudo é a destinada a fins urbanísticos.

#### **2.4.11 Desapropriação para fins urbanísticos**

A Constituição de 1.988, conferiu aos Municípios, segundo os artigos 182 e 183, através da implementação do Plano Diretor Municipal, fundado na Lei 10.257/2001 e seus instrumentos jurídicos, o poder a estes de desapropriar para fins urbanísticos, tanto os imóveis que não cumprem a função social, quanto aqueles que estão desempenhando essa função inerente à propriedade. Podem ser desapropriados pelos Municípios segundo as

necessidades de expansão e reforma para melhor gerenciamento e qualidade de vida de seus habitantes (HARADA, 2.002, p.47).

Fundada na Constituição de 1.988 nos artigos 182 e 183 combinados com a Lei 10.257/2.001, Estatuto das Cidades, matéria em exposição no presente trabalho, estabelece que “na desapropriação efetúável em nome da política urbana [...], de competência do município [...] incide apenas sobre os imóveis [...] inclusos no Plano Diretor de desenvolvimento urbano do município” (MELLO, 2.006, p. 814).

#### **2.4.12. Desapropriação da propriedade que cumpre sua função social**

Neste caso específico ela ocorre nos casos previstos na Constituição Federal nos artigos 182 e 183, no artigo 5º do Decreto Lei 3.365/41, estando condicionados à prévia e justa indenização em dinheiro ou nos casos estabelecidos no Plano Diretor e zoneamento urbano em determinadas condições que nos aprofundaremos adiante.(BRASIL, 1.941).

#### **2.4.13. Desapropriação por descumprimento da função social**

Esta modalidade de desapropriação, encontra base legal na Constituição de 1.988, nos artigos 182 e 183 e, nas regras estabelecidas no Plano Diretor Municipal, fundado na Lei 10.257/2.001 “Com o objetivo de ordenar o crescimento pleno das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, elegeu o Plano Diretor [...] que é impositivo às cidades com mais de 20.000 habitantes, como instrumento básico para execução desse objetivo. Com a finalidade de atender as particularidades de cada Município, [...] o Plano Diretor flexibilizou o conceito da função social da propriedade urbana” (HARADA, 2.002, p. 48).

Esta faculdade concedida aos Municípios encontra previsão legal Constitucional no artigo 182,§ 4º, conforme segue:

Art. 182.[....]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no **plano diretor**, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos,

em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. **(Grifei)**. (BRASIL, 1.988).

O elenco de instrumentos jurídicos em posse dos Municípios além de outros com a finalidade de melhor gerenciar a cidade, tais como os elencados no artigo 5º da Lei 10.257/2.001, que nos aprofundaremos adiante.(BRASIL, 10.257/2.001).

## 2.5 PRIVAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E PRESERVAÇÃO URBANA DO MEIO AMBIENTE

Com a finalidade de preservar o meio ambiente urbano, com base no artigo 225, da CF. 1.988 e, artigos 182 e 183, combinados com Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, a preservação ambiental, pode limitar o gozo da propriedade urbana, podendo chegar a sua perda e, se necessário, à aplicação dos instrumentos jurídicos necessários à preservação ambiental urbana, com a finalidade da preservação da qualidade de vida urbano-coletiva.

Refere-se à necessidade da proteção ambiental do ambiente urbano englobando a proteção do meio ambiente, da fauna, da flora, ecologia, dentre outras, tais como às de cunho cultural, de circulação, de segurança, higiene e urbanísticos, agrupando-se como fatores naturais e culturais relacionados à organização da vida (PENTEADO, 2.012, p. 267).

Para Penteado (2.012, p. 268), “Os bens que não podem ser tocados seriam o ar, a água, o solo, as espécies vivas, a energia, as minas, a fauna, a flora, as zonas que constituem ecossistemas naturais e monumentos paisagísticos”. Os bens que devem ser preservados como meios de manutenção da vida, como as florestas, os rios, a terra, a qual mediante reforma agrária necessita ser corretamente distribuída e os aterros sanitários, tomando as precauções para o tratamento dos resíduos urbanos sem a contaminação do solo e, por consequência do lençol freático.

No que tange à propriedade urbana que não observar o bem comum preservando o meio ambiente natural ou artificial, o proprietário poderá sofrer a incidência dos instrumentos previstos no Plano Diretor e zoneamento urbano.

## 2.6 DA POLÍTICA URBANA

A política urbana prevista na Constituição, confere aos Municípios autonomia e as condições jurídico-administrativas necessárias ao bom desenvolvimento urbano por meio da implementação do Plano Diretor Municipal, o que estabelecerá as regras fundamentais para a

administração municipal prover e dimensionar o desenvolvimento da cidade, respeitadas as necessidades e particularidades da população local preservando e conservando os bens de uso coletivo.

## 2.7 ESTATUTO DAS CIDADES

O Estatuto das Cidades oriundo da Lei Federal 10.257 de julho de 2.001, atribuiu competência aos Estados nas formações de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, obrigatoriedade de implementar através da elaboração de Planos Diretores que contemplem todos os Municípios que as compunham as normas de uso e ocupação do solo e proteção do meio ambiente urbano.

Quanto aos Municípios com mais de 20.000 habitantes é obrigatório sua implementação e facultado aos Municípios com menos de 20.000 habitantes sua implantação através de Lei Municipal, a criação do Plano Diretor Municipal com a finalidade de, segundo as diretrizes gerais estabelecidas no artigo 1º da Lei 10.257/2.001 observadas as diretrizes constitucionais da política urbana prescritas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1.988 estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental: “[...]”, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (BRASIL, 2.001).

A função socioambiental da propriedade urbana tem no Plano Diretor o delineador de regras de gerenciamento urbano das funções a que os bens urbanos públicos e privados devem observar frente às necessidades coletivas da sociedade no uso e preservação da vida de forma digna e em equilíbrio com o meio ambiente urbano.

O Plano Diretor Municipal fundado na Lei 10.257/2001, e nas disposições Constitucionais dos artigos 182 e 183, têm no Plano Diretor os meios disponíveis para aplicação de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (MEIRELES, 2.013, p. 684).

A Constituição Federal no seu artigo 5º, §1º prescreve que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...]” (BRASIL, 1.988).

Tendo em vista o direito a cidade tem como fonte de origem a Constituição promotora das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, norteadora da política urbana plasmadas no Estatuto das Cidades por meio do Plano Diretor Municipal.

O Estatuto das Cidades se configura como instrumento jurídico a disposição dos municípios e seus administradores, com a finalidade maior de assegurar o pleno exercício do direito às cidades ambientalmente protegidas, sustentáveis, mais justas, democráticas e humanas.

Tendo em vista às constantes transformações sociais e econômicas que as cidades vem sofrendo:

Apesar da modernidade e avanços tecnológicos existentes nas cidades [...] tem sido marcado pelo aumento de problemas urbanos diversos tais como a degradação ambiental, inadequação de recursos financeiros, falta de oportunidades de emprego e obtenção de renda, aumento da população sem moradia, insegurança e aumento da violência urbana (SAULE JUNIOR, 1.998, p.33).

Diante dos inúmeros desafios enfrentados pelos Municípios, o Plano Diretor é o instrumento jurídico essencial no enfrentamento da problemática socioambiental urbana atuais e, futuras com a finalidade assegurar cidades mais sustentáveis para as presentes e futuras gerações.

Os princípios Constitucionais fundamentais previstos no artigo 1º, indicam que: “A República federativa do Brasil, formada pela União, Estados e Municípios e do Distrito Federal [...], e incisos II e III, da cidadania e dignidade da pessoa humana, e artigo 5º, XXIII, da função social da propriedade [...]” (BRASIL, 1.988), tem nos Municípios, onde vive a maior parcela da população, a função de atender aos anseios da comunidade, produzir a preservação do meio natural e artificial promovendo qualidade de vida.

## 2.8 LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO

A Lei Federal nº 6.766/79 tem por finalidade estabelecer as diretrizes e exigências mínimas no que tange ao fracionamento do solo urbano, porém cabe aos Estados e Municípios a faculdade de elaborarem regras e procedimentos necessários à preservação do meio ambiente natural, artificial e cultural observados as peculiaridades de cada local e região.

Para um melhor entendimento do que se trata parcelamento de área, se configura como a divisão de uma gleba em lotes formando uma nova propriedade destinada a moradia, comércio e indústria que se desdobram em duas modalidades, sendo; 1) loteamento, tem a



necessidade de abertura de novas vias de circulação, modificação e ampliação de áreas e equipamentos públicos para acomodar a nova demanda. 2) O desdobramento aproveita os equipamentos públicos já existentes salvo maiores exigências dos planos Municipais.(BRASIL, 1.979).

O parcelamento do solo urbano tem por finalidade ordenar os espaços urbanos aliando as exigências do Plano Diretor estabelecendo o modelo de parcelamento, utilidade, finalidade e, interesse adotado para cada região da cidade.

Havia previsão na Lei 6.766/79, de lotes com metragem mínima de 125 m<sup>2</sup> por 5 metros de frente. Com as modificações inseridas pela Lei 9.785/99, os Municípios podem exigir por lei, (Plano Diretor), o tamanho e percentual máximo e mínimo dos lotes que entenderem ideais para cada região da cidade e, os coeficientes de ocupação e uso. Os Municípios poderão estabelecer além do que prevê o artigo 4º da Lei 6.766/79, que o loteamento destine áreas para circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público proporcionais a densidade de ocupação prevista no Plano Diretor com o objetivo de desenvolver e otimizar as atividades urbanas da cidade promovendo uma melhor distribuição populacional estimulando e direcionando o desenvolvimento controlando o uso e aproveitamento do solo preservando as características naturais. (BRASIL, 1.979).

Ao longo das águas correntes, dormentes, faixas de domínio público, rodovias e ferrovias, estabelece uma faixa não edificável de 15 metros podendo o Município fundado no Plano Diretor, estabelecer outros parâmetros regras e procedimentos, consideradas necessárias à conservação do meio ambiente urbano. (BRASIL, 1.979).

Não será permitido o parcelamento do solo em áreas alagadiças ou que sofram inundações sem a implantação de sistemas de drenagem e escoamento; áreas contaminadas por depósitos de lixo sem prévia descontaminação; áreas com declive superior a 30%; áreas onde as condições geológicas impedem a ocupação e, áreas onde é necessária a sua conservação e preservação. (BRASIL, 1.979).

A Lei do parcelamento e uso do solo aliada ao Estatuto das Cidades através do Plano Diretor Municipal e, o zoneamento urbano tem buscado o equilíbrio entre desenvolvimento e respeito à natureza tentando corrigir as distorções geradas pela má distribuição das cidades em decorrência das ocupações desordenadas ocorridas nos anos 50, 60 e 70, incompatíveis com as novas tendências de cidades mais sustentáveis e ecologicamente corretas impondo novas limitações à expansão das cidades e disposição da

propriedade que deverá cumprir determinadas funções segundo as limitações impostas pelo Plano Diretor.

Em colocação bem ajustada ao tema proteção ambiental, Rizzardo (2014, p. 46-47) afirma que “a ecologia significa propriedade de todos, ou um direito natural das populações, incontestável que o direito individual de propriedade não pode se sobrepor ao direito coletivo. O meio ambiente é um bem necessário à vida”.

Por influência do arquiteto francês, Le Corbusier, as cidades devem buscar formas que se “Adequem o crescimento as necessidades humanas definidas em 4 funções básicas e universais: habitar, trabalhar, recrear-se e circular” (RIBEIRO, 2003, p. 105), e como bem fundamental, preservar os bens naturais.

Como visto, a Lei do Parcelamento do Solo tem por finalidade tanger as regras básicas do uso e ocupação dos espaços urbanos delegando aos Municípios através do Estatuto das Cidades e Plano Diretor o poder instrumentos jurídicos para implementação de políticas de proteção do meio ambiente.

### **3. O PAPEL DO PLANO DIRETOR COMO INDUTOR DA FUNÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL DA PROPRIEDADE NA SOCIEDADE URBANA**

No Brasil o processo de urbanização acelerou no pós-guerra, com mais intensidade nos anos 50, 60 e 70 quando ocorreu o fenômeno do êxodo rural inchando a periferia das grandes cidades com reflexos até os dias atuais.

O processo urbanizatório se expandindo de forma mais acelerada, o que resultou no surgimento das grandes aglomerações urbanas que cresceram desordenadamente, surgindo problemas na utilização do solo, dos recursos naturais, problemas de saúde, segurança, habitação, transporte, saneamento, zoneamento urbano e distribuição populacional. (ALVES, 2.002, p. 11-23).

O crescimento desordenado das cidades vem promovendo conflitos com o meio ambiente produzindo verdadeiros desastres urbanos com reflexos que extrapolam os limites urbanos. Com o inchaço e a quase total falta de planejamento urbano no passado, quando a maior preocupação era o desenvolvimento econômico e, a industrialização, e como consequência, começam a surgir os problemas socioambientais, agravados pelos aspectos climáticos causando enchentes, secas prolongadas, ondas de calor, tufões, tornados. Devido a grande quantidade de lixo despejada nas cidades, ocorre a contaminação do solo, rios e lençol freático culminando com a falta ou ineficiente processamento desses resíduos (BENINI, 2.016, p. 81-95).

O rápido processo de urbanização e crescimento populacional desordenadamente distribuídas na geografia urbana, que demandam cada vez mais recursos escassos, poucos Municípios contam com Plano Diretor, e quando têm, estes não passam por atualização conforme prevê o Estatuto das Cidades, que seria no máximo a cada 10 anos, pouco se utilizando deste instrumento para direcionar o uso, ocupação do solo estimulando a proteção do ambiente urbano.(ALVES, 2.002, p. 25-32).

Estatuto das Cidades, Lei que instituiu a política urbana de que trata os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tem no seu bojo o cerne da nova ordem urbanística, florescendo daí um novo direito urbano-ambiental, promovendo o crescimento das cidades de forma sustentável. (REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL, 2.006).

A cidade por meio do Plano Diretor, tem no Estatuto das Cidades a norma originadora da proteção ambiental, interagindo com os diversos agentes que constroem a cidade, separando o direito de usufruir da propriedade como bem lhe convier. Assim, este

constitui-se o principal instrumento da política urbana e definidor da função socioambiental da propriedade urbana quando através do poder executivo municipal, implementar políticas públicas pelos instrumentos jurídicos sedimentados no Plano Diretor Municipal, prevendo o uso e expansão e modernização com a finalidade de promover benefícios para a comunidade, tendo o meio ambiente não como bem público, e sim, como patrimônio público. (REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL, 2.006).

Todo planejamento urbano deve observar todas as nuances que compõe a cidade devendo estar contempladas no Plano Diretor municipal, pois nas palavras do professor Dalmo de Abreu Dallari, “Um aspecto importante a ser considerado [...], entre suas principais características assegurar as condições necessárias para que as pessoas participem intensamente das decisões sobre assuntos de seu interesse. Assim, pois, quanto mais municipalizadas as decisões, mais perto se estará do respeito à vontade do povo e da satisfação de seus verdadeiros interesses”. (DALLARI, apud, ALVES, 2.002, p. 36).

Tendo em vista o papel crucial dos Municípios insculpidos nos artigos 30 das Competências, e 182 e 183, das Políticas Urbanas da Constituição da República, regulamentados pela Lei 10.257/2001, estes conferem às cidades através do Plano Diretor, o mais moderno instrumento jurídico com a finalidade de viabilizar a proteção tanto do meio ambiente artificial, quanto o natural constantes do território do município.

O meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o art. 225 da CF, na medida em que a individualização do meio [...], em decorrência do que estabelecem os arts. 182 e 183 da Constituição Federal no sentido de direcionar aos operadores do direito, instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro (FIORILLO, 2.015, p.635).

A execução da política urbana deve estar orientada, levando em consideração “Os principais objetivos do direito ambiental constitucional” (FIORILLO, 2.015, p. 637), colocando nas mãos da cidade a importante tarefa de executar políticas urbanas que promovam o direito à sadia qualidade de vida, assim como o direito a satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida elegendo o equilíbrio ambiental como fundamental na usufruição da propriedade conforme regula o paragrafo único do artigo 1º do Estatuto das Cidades Lei 10.257/2001, que destaca as “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2.001).

Posta as considerações a respeito do papel do Plano Diretor na implementação de normas Municipais de preservação e conservação dos ativos ambientais e promoção da função socioambiental da propriedade, passaremos a analisar os instrumentos disponíveis para sua concretização.

### 3.1 DEFINIÇÃO DE PERÍMETRO URBANO

O território de cada município é composto pela área rural onde a densidade demográfica é infinitamente pequena, onde predomina a produção agrícola e, urbana onde se concentra a grande massa da população de uma cidade, onde estão instalados o comércio, indústria e os bairros residenciais.

O perímetro urbano é toda a área especificada no Plano Diretor, segundo o zoneamento urbano e, não se restringe à atribuição de densidade demográfica satisfatórias, podendo qualificar e quantificar os usos a que se pretende induzir ou restringir em cada microrregião, indicando as regiões que tem interesse em repovoar ou povoar, a que têm infraestrutura completas e, têm baixo índice de ocupação, e as regiões de interesse ambiental a serem preservadas. (BRASIL, 2.001).

As formas e meios, as diretrizes a que a cidade deva se respaldar na sua expansão serão abordadas a seguir.

### 3.2 REQUISITOS PARA O ZONEAMENTO URBANO

Para definição do zoneamento urbano, é essencial o conhecimento das características fundamentais da cidade, dispondo de um sistema de informações que irão quantificar e especializar os dados específicos de cada microrregião da cidade. (BRASIL, 2.001).

O principal requisito na implementação do zoneamento municipal é a observância do princípio constitucional da função social da propriedade, na qual o Plano Diretor, no delineamento das diretrizes gerais de repartição e uso do solo urbano, irá determinar observados parâmetros estatísticos os atributos de cada região determinando onde será permitida: a) instalação de indústrias, observados o impacto gerado no ambiente, tanto artificial quanto natural; b) onde será permitido o adensamento e o tipo de edificação e o potencial construtivo de cada região; c) a proteção do patrimônio artificial e natural,

incentivando a instalação de empreendimentos ambientalmente sustentáveis; d) a observância das áreas urbanas de interesse ambiental com a instalação de áreas de proteção, e) áreas de instalação de parques para promoção da qualidade de vida urbana; f) áreas espacialmente definidas para a implantação de estações de tratamento de água e esgoto; g) centrais de recepção, tratamento e processamento de lixo, sempre exigindo os estudos de impacto ambiental (EIA), e impacto de vizinhança (EIV), conforme determinam a Constituição Federal, as Leis de proteção ambiental, e a Lei 10.257/2001, para assegurar que toda propriedade urbana e empreendimento cumpram sua função socioambiental. (BRASIL, 2.001).

Para um melhor gerenciamento e, planejamento definidos no Plano Diretor o território de cada município deve ser dividido em zonas com foco nas particularidades e, necessidades de cada região obedecidas as peculiaridades.

### 3.3 ZONEAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR

O zoneamento urbano, principal ferramenta a disposição do administrador Municipal, tendo por finalidade estabelecer as diretrizes para o uso, repartição do solo e, ocupação dos espaços urbanos da cidade em concordância com as estratégias da política urbana estabelecida no Plano Diretor Municipal.

Segundo prescreve o manual de implementação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2.001: “O macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo, [...], em concordância com as estratégias de política urbana”, definindo as áreas destinadas a produção de alimentos e exploração mineral e de produção de madeira, proteção e conservação ambiental e, as zonas de ocupação e exploração urbanas. (BRASIL, 2.001).

O zoneamento urbano aliado ao Plano Diretor é o instrumento usado pelo ente Municipal com o fito de promover e regular o raio territorial urbano ao estimular o desenvolvimento de determinadas regiões e desacelerar outras em função das prioridades e diretrizes traçadas no Plano Diretor Municipal, observada a proteção do meio ambiente, definindo a função social da propriedade urbana.

Através do plano de zoneamento urbano, a gestão pública poderá planejar a cidade dividindo e classificando em zonas com uso e ocupação previamente planejados tendo por

base experiência francesa (RIBEIRO, 2.003, p. 114-116), que propõe alguns tipos básicos de zonas urbanas segundo as necessidades de desenvolvimento da cidade, conforme segue:

**1)- Zonas de Urbanização Prioritária (ZUP)**, Compreende as áreas conhecidas como vazios urbanos decorrentes da especulação com terra, nas quais seriam aplicados os instrumentos previstos na Constituição e Estatuto das Cidades e Plano Diretor para forçar ocupação imediata aplicando a edificação compulsória, imposto progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

**2)-Zonas de Intervenção Pública Prioritária (ZIP)**, integram espaços ocupados por aglomerações conhecidas como favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, sem infra-estrutura, saneamento e equipamentos públicos, onde é necessário a regularização dos lotes, implantação de serviços e equipamentos públicos com a finalidade de transformar em bairros.

**3)- Zona de Urbanização Negociada (ZUN)**, Sabido que todo investimento público em sistemas de urbanização acarretam elevados custos e por consequência a valorização imobiliária, tendo em vista compatibilizar esses investimentos entre o poder público e proprietários, investidores e empresários, poderá ser criado por iniciativa conjunta, um fundo de investimento em infra estrutura para financiar a urbanização e modernização ou, operações urbanas consorciadas, com base no Estatuto da Cidade e Plano Diretor delimitando áreas de interesse com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

**4)- Zona de Urbanização Congelada (ZUC)**, em razão do esgotamento das estruturas e serviços urbanos de transporte, trânsito e saturação dos níveis aceitáveis de população e necessidade da preservação dos bens ambientais, histórico e cultural, deverá ser criadas zonas nas quais a previsão de crescimento seja zero, exigindo estudos de viabilidade para novos empreendimentos.

**5)- Zona de Proteção Ambiental (ZPA)**, seriam determinadas áreas onde a ocupação estaria proibida ou restrita de forma radical, com vistas a preservação do meio ambiente.

**6)- Zonas Funcionais (ZF)**, deverão ser definidas no Plano Diretor com uma formatação que privilegie a miscigenação da cidade prevendo a diversificação de usos dos espaços urbanos. (RIBEIRO, 2.003, p. 114-116).

Além dos exemplos aqui expostos o poder público com base no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor Municipal poderá lançar mão de outras modalidades de zoneamento que venha atender as necessidades e peculiaridades de cada cidade.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE ZONEAMENTO URBANO PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL

O zoneamento urbano conforme estabelecido no Plano Diretor, como já visto no presente trabalho, busca desenvolver a cidade fixando diretrizes para cada área em especial ao atendimento das peculiaridades e necessidades.

O zoneamento ambiental ganha espaço dentro do Plano Diretor com a finalidade de planejar a cidade de tal forma que busque a valorização da cidade como um todo perseguindo a função social da propriedade, criando espaços urbanos com a finalidade de proteger e preservar.

Objetiva organizar e compatibilizar a cidade, equilibrando o crescimento com a preservação e conservação da natureza na busca da qualidade de vida criando espaços protegidos por serem dotados de características especiais que merecem proteção. (FIORILLO, 2.011, p. 233-234).

O município poderá criar áreas de preservação permanente (APPs), com a finalidade da manutenção e preservação de determinado ecossistema que integra o território que mereça especial proteção. Poderá estabelecer a criação de áreas verdes urbanas destinando áreas para criação de parques e bosques destinados ao uso público com finalidade recreativa e contato com a natureza. Poderá estimular os proprietários de imóveis urbanos e rurais a protegerem as fontes de água com o replantio de árvores e, com o pagamento por serviços ambientais, preservar áreas verdes através de incentivos fiscais como recompensa implementando assim a função social da propriedade.

Criar áreas de proteção ambiental (APAs), “Trata-se de um zoneamento ecológico-econômico, que estabelecerá [...], o uso compartilhado de acordo com o meio ambiente local” (FIORILLO, 2.011, p. 238), composto por zonas de preservação e conservação da vida silvestre com o uso autossustentável da biota.

Apresentados as formas de zoneamento urbano que poderão ser adotados além de outros que virem a ser julgados necessários pela coletividade, destacamos os estudos de impacto ambiental e de vizinhança a seguir melhor abordados.



### 3.5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O Estatuto das Cidades prevê regras gerais e instrumentos jurídicos de gerenciamento do território urbano, tais como: Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, o parcelamento do solo urbano; uso e ocupação; zoneamento ambiental; (IPTU) progressivo no tempo com efeito extrafiscal; criação de zonas de especial interesse social (ZEIS); onde desenvolverá programas de assentamento planejados de forma a prevenir as ocupações desordenadas evitando o caos social; criação de unidades de conservação; além de outras modalidades no melhor interesse da coletividade; concessão de direito real de uso; parcelamento; edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial urbano; direito de preempção e; Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA); para empreendimentos que exercerão impactos sobre o meio ambiente natural urbano e; Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); com a finalidade de mensurar os impactos que determinados empreendimentos, das mais variadas espécies, irão causar sobre área já consolidada ou em processo de desenvolvimento; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; com destaques especiais que serão delineados a seguir . (BRASIL, 2.001).

#### **3.5.1 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**

A exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é indicado para todos os empreendimentos com potencial de provocar impacto ambiental, tendo por finalidade e exigência apontar todas as variantes que determinado projeto impactará sobre o meio ambiente e apresentar as formas e meios de mitigação desses impactos, além das medidas compensatórias, dando subsídios a administração para concessão ou não de licença. Além de prever os impactos sobre o meio ambiente, não é um instrumento somente voltado para a proteção do ambiente natural, mas também quando se trata do meio urbano, engloba o meio ambiente artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO, 2.011, p. 228).

#### **3.5.2 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**

A elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) têm por finalidade prever antecipadamente quais os impactos sociais e ambientais que determinado

empreendimento irá causar, fornecendo subsídios à gestão pública na avaliação e concessão da licença.

Além do fornecimento de subsídios para fundamentar a decisão do ente público, o referido estudo tem a finalidade de integrar o empreendimento ao meio urbano, adequando-se ao plano Diretor e as normas ambientais.

Ambos os instrumentos, sua fundamentação e necessidade, passaremos a expor a seguir.

### 3.6 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA), ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHAÇA (EIV)

Os referidos estudos tem previsão Constitucional, artigo 225 § 1º IV da Constituição Federal e, na Lei 6.985/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e, no Estatuto das Cidades artigos 36,37 e 38, prevendo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), e Estudo Impacto de Vizinhança (EIV), como pressupostos essenciais ao pleno desenvolvimento e preservação do meio ambiente urbano. Criado pelo poder público para prever a extensão dos impactos que determinados empreendimentos irão exercer sobre o meio ambiente, deverão ser elaborados na preparação do projeto para mitigação dos impactos.

O Plano Diretor Municipal no bojo do projeto de ordenamento da cidade, poderá incorporar normas estratégicas que visem o crescimento e proteção do meio urbano obrigando todos os cidadãos sejam eles pessoas físicas, jurídicas ou entes públicos a se adequarem as normas preestabelecidas exigindo quanto ao tipo de empreendimento e, local, que sejam apresentados os projetos adequados explicitando os impactos e as formas que pretende dimensionar e compensar através do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), prevenindo que haja expansão sustentável. O objetivo do (EIA) é prever o dano antes que este se manifeste. Tem por finalidade estudar as prováveis modificações sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar do projeto proposto (MILARÉ, 2.007, p. 364-365).

Diante das desigualdades sociais presentes nas cidades brasileiras, os estudos prévios exigidos conforme determinações expressas no Plano Diretor municipal, a busca por desenvolvimento sustentável e geração de oportunidades se defronta com a desigualdade de infra-estrutura, a segregação dos seus espaços e as questões ambientais que refletem fielmente o quadro de desigualdade de renda. Ainda, segundo a autora, uma política ambiental deverá

contemplar a política de geração de empregos, de educação, de saúde, de infra-estrutura, de habitações e de transportes garantindo as condições de sustentabilidade urbana (RESENDE, 2.003, p. 152).

A Lei Complementar 140/2011, regulamentou os incisos III, IV e VII, do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1.988, determina no seu bojo “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. (FIORILLO, 2.015, p. 242).

O Conama através da Resolução 237/97, definiu a obrigatoriedade da obtenção de licença ambiental para instalação de qualquer empreendimento, seja por pessoa física, jurídica ou ente público como sendo um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (FIORILLO, 2.015, p. 243).

Apresentados os estudos adequados e aprovados pelos órgãos competentes, deverão ser observadas as etapas de implementação. O licenciamento ambiental se divide em três etapas distintas e conexas, quais sejam: A) Licença prévia, concedida na fase pré-empreendimento, na fase de planejamento, localização e viabilidade da implantação quando o órgão competente Municipal irá estabelecer todas as variantes de enquadramento de projeto. É, quando o ente municipal através do órgão competente segundo as regras estabelecidas no Plano Diretor irá disponibilizar os requisitos e condicionantes iniciais; B) Licença de instalação é aquela, depois de preenchidos os requisitos e condicionantes exigidos previamente libera a instalação do projeto. C) Licença de operação para a indústria, emissão de alvará para o comércio.

O Estatuto das Cidades no artigo 38, estabelece a elaboração em conjunto de ambos os estudos de impacto de vizinhança e impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade com significativo potencial de degradação no meio urbano. A Resolução do Conama nº 237/97 prevê quais atividades e empreendimentos urbanos devem elaborar o (EIA), e em consequência por força da Lei 10.257/2001, o (EIV), como requisito à implantação de determinados empreendimentos no âmbito do perímetro urbano, podendo o Município inovar, acrescentando além das atividades elencadas na Resolução 237/97, e no artigo 37 da Lei

10.257/2001, outras atividades que julgar geradoras de potenciais impactos, ou exigir além do exposto em Leis e resoluções, outras exigências para as mesmas atividades. (**REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL**, nº 58. 2.010).

Com a adoção e exigência dos estudos dos impactos que determinadas obras e empreendimentos e até mesmo a simples construção de uma residência poderão causar, buscase compatibilizar como o local proposto para a instalação irá absorver, previsão de criar formas de mitigação e, correção dos impactos a serem gerados.

O EIA e EIV, no âmbito Municipal, se complementam constituindo instrumentos importantes na conservação e manutenção do meio urbano natural e artificial, na busca do equilíbrio entre desenvolvimento, sustentabilidade e geração de oportunidades a população.

Os administradores públicos calcados em Planos Diretores, vem no decorrer dos tempos rompendo com o paradigma de que o proprietário urbano pode fazer o que bem lhe convém, construir, abandonar, ou construir de forma diversa do previsto nos planos de zoneamento territorial.

Na busca pela implementação da função social das cidades, gradativamente os Planos Diretores vem incorporando a necessidade de se adotar a avaliação dos impactos causados por obras e empreendimentos no meio urbano, visando incorporar ao planejamento urbano a noção de esgotamento dos recursos naturais, estimulando a adoção de materiais e metodologias construtivas que mitiguem os impactos, adotando medidas compensatórias evitando a construção e impermeabilização de grandes áreas estimulando o uso de materiais porosos que absorvem água e, a criação e conservação de áreas verdes.

A construção dos famosos piscinões construídos pelo poder público paulista com a finalidade de estocar as enxurradas evitando prejuízos e transtornos, incentivando a construção de empreendimentos sustentáveis que coloquem nos projetos construtivos mecanismos de armazenamento da água das chuvas, dos equipamentos domésticos, etc..., para reuso para descarga de banheiros, lavar calçadas além de outras utilidades. O estímulo à manutenção de áreas verdes em consórcio com os empreendimentos, hoje tão comum, os telhados e paredes verdes, com a finalidade de economizar energia para climatização do ambiente, a produção de espaços que proporcionem melhor qualidade de vida. Incentivar através de medidas fiscais a construção de empreendimentos sustentáveis, e aplicar medidas fiscais, a chamada tributação ambiental, progressivas, para atividades poluidoras conforme veremos a seguir.

### 3.6.1 Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo

Os municípios, local onde a vida urbana se desenvolve, tem um importante papel delegado pela Constituição Federal na preservação do meio ambiente no que tange a assuntos de interesse local.

Sob a ótica da competência tributária local, o administrador municipal tem no Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), a ferramenta tributária ideal para preservação e conservação tanto do meio ambiente artificial quanto do ambiente natural, porque em função da aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade, em atendimento as exigências fundamentais do ordenamento das cidades contidas no Plano Diretor, pode a administração municipal aplicar de forma escalonada o (IPTU), progressivo no tempo, referente àquelas propriedades que extrapolem a sua usufruição afetando negativamente o meio ambiente. (SEBASTIÃO, 2.008, p. 282-283).

A progressividade temporal do (IPTU) além de taxas e contribuições que as administrações cobram do contribuinte com a finalidade de forçar que a propriedade venha à cumprir as determinações das regras e planos de reurbanização, poderá com a finalidade de premiar aquele proprietário que proteja e conserve e se enquadre nas normas oriundas do Plano Diretor, com impostos, taxas e contribuições com efeitos progressivo negativo podendo chegar a isenção. “Essa majoração nada tem com o valor da propriedade. Essa progressividade, chamada extrafiscal, não se confunde com outra, denominada fiscal” (GASPARINI, 2.002, p. 46-47), sendo a fiscal determinada com finalidade arrecadatória e, a extrafiscal com a finalidade de forçar ao cumprimento do interesse público em atendimento aos planos de zoneamento e, regras de uso e ocupação do espaço urbano contidos no Plano Diretor municipal.

A inobservância do proprietário urbano em relação à função público-comunitário que a propriedade urbana deva cumprir, poderá o bem ser desapropriado, retirando do dono seu domínio e posse de forma definitiva para esta se enquadre aos ditames do plano municipal.

### **3.6.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, tem sua regras traçadas no Plano Diretor Municipal com a finalidade de fazer cumprir a função social da propriedade urbana. A faculdade de usar, gozar, usufruir e reaver a propriedade de quem quer que a possua, não encontra justificativa, aquele proprietário que não se enquadrar nas regras e não cumprir o interesse público corre o risco de perdê-la, sendo assim, a liberdade é garantida quando é cumprida.

Todas as modalidades de uso forçado do bem com a finalidade de evitar a especulação imobiliária, devem observar as normas ambientais vigentes. O imóvel a ser parcelado já estudado no presente trabalho, deve ser fracionado em observância as regras de zoneamento ambiental para atender aos interesses coletivos.

A edificação deverá enquadrar-se as novas técnicas construtivas utilizando materiais adequados às regras impostas no Plano Diretor em observância ao plano de zoneamento. Poderá exigir a apresentação dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança a fim de dimensionar os impactos eventualmente produzidos.

A exigência da utilização forçada da propriedade com a finalidade do cumprimento da função social não exime o proprietário das regras de proteção do ambiente natural, artificial e cultural urbano.

### **3.6.3 Desapropriação com pagamento em títulos**

O imóvel urbano que não cumprir as diretrizes traçadas no plano municipal, poderá sofrer a desapropriação forçada com pagamento em títulos da dívida pública municipal. Saliente-se que aplicadas o (IPTU) progressivo, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e, não surtirem os efeitos desejados, a administração como último recurso, poderá desapropriar o imóvel retirando definitivamente de seu proprietário.

Retirado o bem definitivamente, o poder público municipal deverá dar a finalidade perseguida para que cumpra sua função social.

### **3.6.4 Outorga onerosa do direito de construir**

A outorga onerosa do direito de construir caracteriza-se pela criação de novas áreas sobrepostas à área do imóvel, exemplo, um imóvel com 300 m<sup>2</sup> poderá ser ampliado verticalmente, para cima ou para baixo em espaços iguais até o limite do plano de zoneamento e regras do Plano Diretor.

O coeficiente de aproveitamento é, [...] uma área equivalente à área do terreno. À partir daí, qualquer edificação acima ou abaixo da superfície, caracteriza-se como solo criado pertencente ao município, que poderá dar a tal direito o destino que melhor satisfaça o interesse público, permitindo ou não a utilização pelo proprietário ou vende-lo ao proprietário que deseja construir além do mencionado coeficiente de aproveitamento, configurando-se nessa venda a outorga onerosa do direito de construir (Gasparini, 2.012, p.169).

Conforme o artigo 31 da Lei 10.257/2.001, que remonta aos incisos do artigo 26, especialmente os incisos VI e VII, os recursos auferidos com a venda do direito que exceder os limites do Plano Diretor e regras de zoneamento para determinada área, deverão ser utilizados além de outras finalidades, para criação de espaços verdes e criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Na concessão da outorga, o município poderá negociar com o empreendedor a compensação sob a forma de recuperação de área degradada, implantação de parques públicos, aquisição de área que o município tenha interesse em manter intactas, ou o próprio município deverá aplicar esses recursos em projetos de conservação e manutenção do meio ambiente além de outras finalidades conforme prevê o Plano Diretor.

### **3.6.5 Operações urbanas consorciadas**

Conforme estabelece o artigo 32 da Lei 10.257/2001, lei municipal, diga-se Plano Diretor, o município promoverá em conjunto com a coletividade de determinada área especificada no zoneamento urbano, intervenções com a finalidade de obter transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. (BRASIL, 2.001).

Essas operações têm por finalidade reurbanizar áreas já ocupadas ou promover o adensamento de áreas com espaços vagos, aplicando os fundos financeiros na recuperação de áreas degradadas implantando e criando espaços que valorizem e protejam o meio ambiente e promovam o bem estar coletivo.

O poder público municipal emitirá certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), que serão alienados em leilão público para obtenção de fundos. (BRASIL, 2.001).

### **3.6.6 Transferência do direito de construir**

Mediante regras sedimentadas no Plano Diretor e, no plano de zoneamento urbano; os imóveis considerados de interesse público, sendo eles públicos ou privados, os bens de interesse histórico; paisagístico; social ou cultural e, especialmente aqueles considerados de interesse ambiental assim declarados pelo poder público municipal, este, poderá autorizar seu proprietário explorar o potencial construtivo em outro local como forma de compensar a perda em função ao atendimento as normas de urbanização e ordenamento.

Ocorre quando o proprietário em observância aos interesses da coletividade, fica impossibilitado de exercer o pleno direito sobre seu patrimônio, fica impedido por exemplo de; reformar, modificar o uso, demolir ou especificamente quando se tratar de área de interesse ambiental, de ocupar ou continuar ocupando, podendo negociar com o município o exercício de seu direito em outra área da cidade como compensação pela perda dominial para outro imóvel do mesmo proprietário, ou alienar a terceiro o direito obedecidas a legislação municipal.

Como visto, com base no Estatuto das Cidades por meio da implantação do Plano Diretor e regras de zoneamento uso e ocupação do solo, o gestor público poderá promover a urbanização e reurbanização das cidades e, incentivar e promover a conservação e manutenção dos bens ambientais para evitar, transformar os impactos produzidos.

### **3.7 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO USUÁRIO DE BEM AMBIENTAL URBANO**

O ser urbano como um todo é, naturalmente um poluidor, para tanto os planos municipais e leis referentes a proteção do meio ambiente preveem regras e princípios inibidores das condutas poluidoras ou degradadoras praticadas pelos usuários de recursos naturais. As políticas de proteção do meio ambiente visarão um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da comunidade e basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção e prioritariamente



na fonte dos danos causados ao ambiente, e do poluidor pagador. (LEITE et. al., 2010, p. 52-53).

Os princípios que recaem sobre a proteção ambiental podem ser explícitos e implícitos estando que os explícitos expostos nas leis referentes ao meio ambiente e seus recursos e, os implícitos decorrem da interpretação jurídica (hermenêutica) constitucional, são aqueles que não estão patentes na letra da lei, mas decorrem da interpretação constitucional donde se extrai e elenca um rol de princípios quanto à proteção ambiental conforme expostos a seguir; 1) o da dignidade da pessoa humana, que segundo o autor, é quem dá base de sustentação ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988, sendo a busca da dignidade a base para todos os demais princípios protetivos do meio ambiente; 2) princípio do desenvolvimento, fadado ao insucesso devido a má distribuição de renda sendo os mais pobres quem mais sofrem com a degradação ambiental; 3) princípio democrático, nas palavras do autor “ é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente”, 4) princípio da precaução, aplicável quando “diante de fundada incerteza quanto aos efeitos que uma determinada intervenção sobre o meio ambiente pode acarretar”, 5) princípio da prevenção, é aplicável quando os efeitos danosos já são conhecidos, 6) princípio do equilíbrio, busca o equilíbrio da aplicação das regras na proteção do meio, 7) princípio do limite, com fundamento no artigo 225 § 1º inciso V da CF 88, tem por finalidade estabelecer padrões e limites toleráveis no ambiente, 8) princípio da responsabilidade, fundado no artigo 225 § 3º da CF 88, impõe a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, 9) princípio do poluidor pagador, é dirigido diretamente ao usuário dos recursos naturais como forma de impedir o desperdício de recursos naturais. (ANTUNES, 2007, p. 25-43).

Dentre eles destacamos alguns que a seguir passaremos a expor.

### **3.7.1 Princípio da dignidade da pessoa humana**

A Constituição de 1988 tem por finalidade a busca da cidadania e qualidade de vida, prioriza a promoção da dignidade humana como seu fim maior. Miguel Reale, citado na obra Curso de Direito Constitucional por Gilmar Ferreira Mendes, afirma que: “Toda pessoa é

única e que nela já habita o todo universal” (MIGUEL REALE, apud, MENDES, 2.008, p. 151-152).

Sendo, “[...] o ser humano o centro das preocupações do Direito Ambiental, para que ele possa viver melhor na terra” (MARTINS, 2.007, p. 27), o Plano Diretor se apresenta no contexto municipal como principal ferramenta jurídica gestão à disposição do administrador público na implementação de regras que busquem promover a cidadania e qualidade de vida protegendo o ambiente urbano da degradação.

### **3.7.2 Princípio do poluidor pagador**

O princípio do poluidor pagador tem por objetivo cobrar do potencial poluidor um tributo, ou valor compensatório do usuário de insumos oriundos do meio ambiente, na produção industrial ou comercial.

Foi introduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), partindo da constatação de que os recursos naturais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam sua redução e degradação. (MARTINS, 2.007, p. 42).

Partindo do princípio de que a produção industrial jogue no meio ambiente as sobras resultantes da manufatura, aplica-se ao gerador das externalidades a obrigação de compensar o ambiente e a coletividade afetados por essas externalidades pagando pelos lançamentos dos efluentes não alforriando as consequências resultantes das condutas inconsequentes (MILARÉ, 2.007, p. 771).

O princípio do poluidor pagador na ótica de Milaré, não tem por objetivo tolerar a poluição mediante um preço determinado, e nem limitar apenas a compensação dos danos causados à sociedade e ao meio ambiente tanto artificial quanto natural, mas sim evitar o dano préviamente. (MILARÉ, 2.007, p. 771).

Sobre o poluidor pagador recaem os custos da prevenção da poluição e eventual recuperação dos danos causados, vinculando o causador ao dano, não isentando das possíveis ações nas esferas cível e penal, conforme retrata a Constituição no art. 225 §3º. (MODÉ, 2.007, p.64-65).

É importante salientar que o princípio do poluidor pagador ou da responsabilidade como divergem alguns autores diante do que prescreve o artigo 225 da Constituição de 1.988,

tanto o poluidor pessoa jurídica quanto a pessoa física, estão enlaçados pela obrigação de reparar e ser potencialmente obrigados a pagar pelos danos tendo que arcar com seus reflexos.

A grande função do artigo 225 da Constituição é dizer que todos podem encaixar-se no conceito de poluidor pagador e degradador ambiental (FIORILLO, 2.015, p. 93-94).

A Lei 6.938/81, no seu art. 3º, elenca no seu bojo que;

Art. 3º Para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II- degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III- poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta e indiretamente:

A) Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

B) Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

C) Afetem desfavoravelmente a biota;

D) Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

E) Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV- poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. (BRASIL, 1.981).

Destaque-se que mesmo uma atividade desenvolvida por qualquer pessoa ou empresa ou ente público, que obedeça todos os parâmetros de proteção e preservação ambientais previstos em leis especiais e principalmente no Plano Diretor Municipal, pode ter que indenizar se verificado dano a biota quando constatado nexos causal entre a atividade e, o causador do dano para que decorra daí o dever de indenizar e recuperar, salientando que basta que ocorra a lesão a um bem ambiental, resultante da atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, já bastaria para caracterizar a identificação do poluidor que deverá obrigatoriamente indenizar (FIORILLO, 2.015, p.96-97).

Sob a ótica dos ditames do artigo 225 da Constituição Federal de 1.988, todos são legitimados passivos pelos potenciais danos ao meio ambiente, que englobam os entes públicos e privados e a coletividade como um todo conforme salienta (FIORILLO, 2.015, p. 119-121), quando diz que;

São legitimados passivos todos aqueles que, de alguma forma, foram os causadores do dano ambiental, sendo certo que a reponsabilidade dos causadores é solidária, por expressa determinação do art. 3º, Iº, do art. 225, bem como pela lei 6938/81, que atribui a obrigação de indenizar o dano ambiental áqueles que, com a sua atividade, causaram dano (FIORILLO, 2.015, p. 119-121).

O princípio do poluidor pagador, a *priori* pode ser aplicado pelo ente público municipal como uma das formas de proteção do meio ambiente tanto artificial quanto natural, podendo lançar mão da aplicação de outros princípios inerentes ao meio como veremos adiante.

### **3.7.3 Princípio da prevenção**

É aquele princípio que impõe previamente a tomada de medidas tanto pelo poder público como pela coletividade para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo a instalação de unidades de preservação e estudo de impacto ambiental (EIA), e estudo de impacto de vizinhança (EIV) quando previsto em Plano Diretor municipal e zoneamento urbano.

Tem por finalidade, segundo prescrição Constitucional, garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, para tanto impõe ao Estado e a coletividade o dever de preservar e defender para às presentes e futuras gerações, podendo o ente Municipal avocar as condições jurídicas expressas em Leis Especiais e estampar no Plano Diretor por meio do plano de zoneamento territorial urbano regras de prevenção a implantação de loteamentos residenciais e industriais, a instalação de atividades com potencial de degradação e poluição, invocando o princípio da precaução quando haja dúvida ou sejam desconhecidos os efeitos potencialmente nocivos à saúde das pessoas ou animais ou a proteção vegetal: “[...] sendo que na grande parte das vezes remediar é sempre mais dispendioso do que prevenir” (SEBASTIÃO, 2.008, p. 207).

Na aplicação do princípio da prevenção pelo ente municipal, o que se deve privilegiar primordialmente é o equilíbrio entre desenvolvimento e conservação do ambiente seja artificial ou natural, podendo ser exigido do empreendedor seja ele pessoa física, jurídica ou pública, formas compensatórias segundo o Plano Diretor e regras de zoneamento municipal à possíveis danos que possam vir causar a pretensa atividade a ser desenvolvida em determinado local, vez que, consumadas as agressões ao meio ambiente sua reparação é difícil, incerta e custosa.

“A aplicação do princípio da prevenção nada mais é que uma visão de bom senso pois diante das incertezas científicas, sua aplicação se faz necessária” (MODÉ, 2.007, p. 53).

### 3.7.4 Princípio da precaução

O texto constitucional determina ao Poder Público e a coletividade o dever de preservar, conservar, proteger, controlar, fiscalizar e defender o meio ambiente, sendo ele um bem comum do povo. Tendo como visão o bem comum de todos o desenvolvimento deve acontecer, sustentável e cauteloso. (LUCHESE, 2.011, p. 97).

O princípio da precaução deve ser invocado quando as informações de posse do ente licenciador são inconclusivas quanto ao potencial degradador que: “possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido” (MILARÉ, 2.007, p. 767-768).

Diante da necessidade de precaução, com visão sempre voltada para o futuro, os possíveis efeitos sobre o meio que as atividades humanas venham a provocar, diante das insuficientes informações científicas, inconclusivas ou incertas, se torna crucial o emprego do princípio da precaução pelo ente municipal para evitar ou minimizar as causas nocivas ao meio, estabelecendo no plano Diretor, formas de mitigar os possíveis efeitos danosos. (MILARÉ, 2.007, p. 768-769).

Neste contexto os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, tornam-se ferramentas indispensáveis às cidades na prevenção e precaução e conservação do meio e, “Devem reger as decisões estatais e individuais” (SEBASTIÃO, 2.006, p. 207) como já visto anteriormente.

Ainda, a precaução pode ter vários desdobramentos conforme segue destacado:

Defesa contra perigo ambiental iminente, afastamento ou diminuição de risco para o ambiente, proteção à configuração futura do ambiente, principalmente com a proteção e desenvolvimento das bases naturais de existência, e exige, segundo [...], as seguintes tarefas das políticas ambientais do Estado: implementação de pesquisas no campo ambiental, melhoramento e desenvolvimento de tecnologia ambiental, construção de um sistema para observação de mudanças ecológicas, imposição de objetivos de política ambiental a serem alcançados a médio e longo prazo, sistematização das organizações no plano de uma política de proteção ambiental, fortalecimento dos órgãos estatais para a melhora na execução de planos ambientais, bem como de textos legislativos visando a uma efetiva organização política e legislativa de proteção ambiental. (Leite, 2.010, p. 52).

A Constituição Federal de 1.988 no artigo 225, § 1º, inciso V, e na Lei 9.605/1.998, no artigo 54, § 3º, poderá quem causar poluição, degradação em níveis que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, provoquem mortandade de animais ou a destruição da flora, responder por crime culposos, se não observadas as medidas exigidas pelo

ente público no que tange a precaução. A aplicação de ambos os princípios no gerenciamento do ambiente urbano é de suma importância para promover uma melhor e mais justa usufruição dos bens ambientais. (BRASIL, 1.988- 1.998).

### **3.7.5 Precaução e prevenção: aplicação no ambiente urbano**

Pelo prisma da prevenção e precaução do meio, o administrador municipal poderá criar formas de tributar, tanto positivas quanto negativas, podendo onerar ou desonerar o empreendedor com taxas de licenciamento gradativas ou escalonadas conforme a atividade, contribuições de melhoria, alíquotas especiais de (IPTU), taxas de coleta de resíduos tanto residenciais quanto industriais, tornando-se em importantes ferramentas a favor das políticas de proteção do meio ambiente (SEBASTIÃO, 2.006, p. 161-162).

Quando o município lança mão de alguma forma de tributo com o intuito de proteger o meio ambiente, este tributo assume a forma de tributo com um viés de justiça. O mundo desenvolvido onde a capacidade contributiva se amolda as condições de cada contribuinte ou grupo, visando uma melhor repartição dos encargos na proporção e possibilidade de cada contribuinte, cada vez mais vem sendo aperfeiçoados e se amoldando segundo as características pessoais e individuais dos contribuintes, modelo este adotado pela Constituição de 1.988, com a finalidade de implantar uma política tributária ajustada a cada realidade (HARADA, 2.007, p. 244).

Isto, posto, o Plano Diretor Municipal fundado no artigo 182 § 4º da Constituição Federal de 1.988 e na Lei 10.257 de 2.001, e o Estatuto das Cidades conferem aos Municípios a faculdade de legislar sobre os assuntos circunscritos ao limite territorial, tendo como função o ordenamento da cidade, a proteção do ambiente natural e artificial com a finalidade de proporcionar aos habitantes dignidade de vida urbana.

Sendo os tributos municipais o IPTU, ISS, TAXAS e ITBI, respeitado o princípio da capacidade contributiva, confere ao administrador municipal aplicar alíquotas progressivas no tempo distribuindo geograficamente os tributos conforme o ordenamento e zoneamento urbano e a política tributária adotada para cada região e finalidade pretendidas amoldando o tributo.

As conveniências locais expressas no Plano Diretor Municipal, tem por finalidade, não a busca da capacidade contributiva e, sim a função social da propriedade atribuindo aos

proprietários urbanos o respeito às regras de uso e utilização conforme determinação do Plano Diretor (CARRAZZA, 2.013, p.130).

Na busca do aperfeiçoamento da cidade, o (IPTU) se apresenta como a intervenção Municipal no direito de propriedade quando esta não se adequar as normas de gestão da cidade e preservação do patrimônio natural e artificial, sendo progressivo no tempo um instrumento utilizado contra o proprietário que contrarie as regras do ordenamento e zoneamento municipal, sendo limitado em 15% segundo o Estatuto das Cidades, art. 7º § 1º. Se decorridos cinco (5) anos de sua aplicação o proprietário não der a finalidade perseguida pelo plano municipal, estará sujeito a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em dez (10) anos conforme artigo 8º da mesma lei. (HARADA, 2.007, p. 335-338).

O (IPTU), no âmbito municipal tem papel de destaque, desempenhando um papel importante na política de preservação ambiental, nos assuntos locais como ferramenta tributária a serviço da conservação ambiental, forçando o proprietário relutante ao cumprimento da função social da propriedade (SEBASTIÃO, 2.008, p. 282).

O tributo em comento deixa de ter a finalidade única de abastecer os cofres públicos, assumindo o papel de viabilizar as funções sociais da cidade, impondo aos destinatários que fazem o mau uso da propriedade, a obediência às leis e ordenamento urbano local assumindo caráter sancionatório e não meramente de tributo. (FIORILLO, 2.010, p. 131-132).

O art. 8º da lei 10.257/2.001, dispõe que decorridos o prazo de cinco anos, da aplicação progressiva do (IPTU), se o proprietário não parcelar, edificar, ou passar a utilizar segundo os parâmetros determinados no ordenamento municipal que buscam o pleno desenvolvimento com sustentabilidade, o proprietário se mantiver inerte, a administração municipal poderá promover a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em dez (10) anos. (BRASIL, 2.001).

### **3.7.6 Princípio do desenvolvimento sustentável**

A sustentabilidade, tão debatida na atualidade, tal princípio busca compatibilizar crescimento com preservação e conseqüente melhoria da qualidade de vida. Prega a utilização racional dos bens disponíveis, representa o esforço constante em equilibrar e integrar três

pilares do bem-estar social, prosperidade econômica e proteção em benefício das gerações atual e futuras (SIRVINKAS, 2.008, p. 55-56).

Com fundamento na Constituição de 1.988 no artigo 170 da ordem econômica e anteriormente na Lei 6.938/1.981, artigo 4º, I, este princípio busca a valorização do desenvolvimento econômico e social buscando a compatibilização do desenvolvimento com preservação do ambiente, seja natural ou artificial conforme prescrição no plano municipal. (GARCIA, 2.008, p. 36).

O desenvolvimento social e econômico com novas tecnologias trouxeram comodidade, aumento da expectativa de vida com a produção de medicamentos, incrementou as relações comerciais e, trouxeram a reboque os problemas ambientais decorrentes destes avanços. Os maiores danos ambientais ocorreram diretamente sobre as cidades onde se concentraram as indústrias e a população diretamente envolvida nesta expansão criando graves problemas de saúde pública e ambientais.

Segundo dados da ONU (2.015) mostram que dos 7,2 bilhões de habitantes da Terra, 54% vivem em centros urbanos, com uma perspectiva de que em 2.050 seja de 66% vivendo em cidades. Segundo dados da ONU, em 1.990 havia no mundo dez (10) megacidades e, em 2.014 contava com 28 megacidades, efeitos esses perceptíveis no Brasil, que cada vez mais gente se concentra em cidades.

Tendo em vista a sustentabilidade, as cidades por meio de seus planos municipais, devem privilegiar a conservação e incorporação de novas áreas verdes tais como espaços de convívio social, praças e passeios públicos, incentivar a preservação do verde nos seus projetos de expansão da cidade, e incentivar a implantação de novas tecnologias construtivas.

Em geral, as cidades são predominantemente cinzas, com suas calçadas e ruas asfaltadas que não permitem a infiltração das chuvas causando as enchentes.

Ressalte-se que as cidades sustentáveis têm um grande desafio a trilhar, devendo por meio de seus planos: [...] criar, adaptar ou manter um sistema de permeabilidade de água em áreas urbanas, seja por meio de tecnologias voltadas para construção civil ou no planejamento de mais áreas verdes conectadas, além de readequar alguns aspectos da infraestrutura básica para a questão da sustentabilidade hídrica (BENINI, 2.016, p. 96).

Nas cidades contemporâneas, um dos grandes problemas é o deslocamento diário de um grande contingente de pessoas que geram tráfego, gerando poluição sonora, do ar com uso de combustíveis fósseis, exigindo do poder público à busca constante por alternativas de



transporte menos agressivas ao meio urbano, atualmente um dos grandes desafios do administrador público.

A mobilidade urbana através da Lei 12.587/2.012, incentiva a construção de cidades voltadas para o crescimento sustentável criando mecanismos de incentivo a cidades que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e não motorizados de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial, e contribuam para a inclusão social favorecendo a sustentabilidade ambiental. (MARQUES, 2.010, p. 97).

A referida lei tem como uma de suas diretrizes de regulação conforme se extrai do artigo 8º inciso III, a “política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com plano diretor municipal, regional e metropolitano”, mitigando os custos ambientais, sociais e econômicos, o desenvolvimento urbano, compatibilizando habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo urbano e tem como princípios conforme destaca o artigo 5º inciso II, cidades que priorizem o desenvolvimento sustentável projetando-as social e economicamente preservando o meio ambiente, exigindo que cidades com população acima de 20.000 habitantes incrementem nos seus planos diretores municipais planos de mobilidade conforme artigo 24 parágrafos 1º e 3º da Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2.012. (BRASIL, 2.012).

## 4 CONCLUSÃO

A propriedade vista como um bem intocável, têm suas bases no ordenamento jurídico interno fundadas remotamente no Direito Romano e, no Direito Francês que concebiam a propriedade como um bem intocável. O Direito Canônico através da disseminação do pensamento de Santo Ambrósio, Santo Tomás de Aquino, Santo Agostinho e, as encíclicas papais os quais irradiaram uma visão socialista sobre a propriedade. Pregavam que todos teriam direito de ter sua terra para morar, cultivar e criar sua família, que terra deveria ser vista como uma dádiva divina e, não direito e propriedade de poucos.

Desde, a época do Brasil Colônia e, em seguida com a proclamação da república por D. Pedro II que culminou com a outorga da primeira constituição do Brasil em 1.824 até a de 1.969 viam a propriedade como bem absoluto em função da raiz do nascimento do país ter sido originada da apropriação involuntária de uma nação por outra, só vindo a tomar contornos socializantes com a promulgação da Constituição de 1.988, que orientada pelo princípio da dignidade da pessoa humana lançou sobre o Estado as bases principiológicas da função social da propriedade.

O direito civilista garantia o absolutismo sobre o direito à propriedade inspirados no Código Civil Napoleônico, que serviu de base na construção do Código Civil de 1.916 onde a propriedade era tida como coisa que poderia ser usada até sua exaustão. O Código Civil de 2.002 manteve a mesma base jurídica do Código de 1.916 adequando-se ao princípio da função social estabelecendo no artigo 1.228 que é garantido o direito de propriedade desde de que cumpra sua função social.

Com as inovações implementadas pela Constituição de 1.988, estabeleceu competências aos Estados e Municípios, determinou que o direito de propriedade será garantido desde de que esta cumpra uma função social no interesse público e, coletivo. Implementou regras programáticas acerca da necessidade da proteção do meio ambiente, a preocupação com as questões urbanísticas em virtude do caos social que as grandes cidades estão mergulhadas pelo inchaço sofrido nos anos 50, 60 e 70, pelo processo de industrialização sem nenhuma preocupação e, pelo êxodo rural na busca por melhores condições de vida e oportunidades de trabalho.

Tendo em vista a grande concentração de pessoas nos grandes centros urbanos, com a regulamentação dos artigos 225, 182 e 183 da Constituição de 1.988, através da elaboração de leis protetivas do meio ambiente, da instituição do Estatuto das Cidades Lei

10.257/2.001, instrumentalizando os municípios com um verdadeiro “arsenal” jurídico a ser implementado para melhor gestão das cidades, passou à exigir a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de 20.000, habitantes. Saliente-se que a primeira lei protetora do meio ambiente remonta a 1.985 quando surge a Lei 6.938/ 1.981, que estabeleceu regras protetoras do meio ambiente.

Enfim, o Plano Diretor tem papel de grande relevância no contexto socioambiental urbano, aliado ao plano de zoneamento do espaço urbano e, aos instrumentos jurídicos oriundos do Estatuto das Cidades, têm na propriedade e seu detentor o foco da proteção ambiental, pois de uma forma ou de outra seu proprietário é quem tem o dever preservar e manter o meio ambiente em observância as regras estabelecidas no Plano Diretor de cada cidade sempre no melhor interesse da coletividade. A preocupação acerca da importância da proteção do meio ambiente urbano como um todo, advêm do caos vivido atualmente nas cidades, oriundos da má gestão pública, total falta de preparo dos administradores e, falta de conscientização da população.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Arlindo Philippi Jr. et. al. **Meio ambiente, direito e cidadania**. São Paulo: Universidade de São Paulo: Signus, 2002. 358 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 10. Ed. ver., ampl. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2007. 988 p.

BENINI, Sandra Medina (org.); ROSIN, Jeane Aparecida Rombi de Godoy (org.). **Estudos Urbanos: uma abordagem da cidade contemporânea**. 2. ed. [s.n]: Tupã. 2016. 382 p.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 212 p.d. ver. E ampl. São Paulo. Malheiros, 2001. 230 p.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7 ed. ver. E ampl. São Paulo. Malheiros, 2001. 230 p.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1969). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao69.htm) >. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985 de 29 de janeiro de 1.940. (Código de Minas). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3071 de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil de 1916. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2.001**. Institui o Estatuto das Cidades. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em : 10 de maio de 2016.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 161 p.

CARRAZZA, Roque Antônio Carrazza. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. [s.l]: Malheiros Editores, 2013. 1.248 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Comentário ao estatuto da cidade: lei n. 10.257**. [S.I]: Lumen Juris, 2005. 437 p.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. 302 p.

DIAS, Daniela. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2002. 273 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 966 p.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo (Coord.); NERY JUNIOR, Nelson (Coord.), MEDAUAR, Odete (Coord.). **Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur**. São Paulo: R. dos Tribunais, 2008. 475 p.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248 p.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2008. 350 p.

\_\_\_\_\_. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2010. 384 p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasil**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 866 p.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade Comentado**. Lei 10.257/2001. Lei do meio ambiente artificial. 4 ed. São Paulo. R. dos Tribunais. 2010. 303 p.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 16. Ed., ver. Ampl. e atual. São Paulo : Saraiva, 2015, 1035 p.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 1.180 p.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo. Ed. NDJ. 2002. 247 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, 8 ed. – São Paulo, 2013. 661 p.

HARADA, Kiyoshi. **Sistema tributário na Constituição de 1988**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2007. 400 p.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2016. 1.991. 34 p.

**HISTÓRIA DO BRASIL**. Disponível em: <<http://www.historiadobrasil.net/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

IGLESIAS, Juan. **Direito romano**. 18 ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2011. 859 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2014.

**LA SANTA SEDE**. Disponível em: <<http://www.vatican.va/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental** : busca de efetividade de seus instrumentos. 2. ed. São Paulo : R. dos Tribunais, 2007. 350 p.

LEAL, Aureliano. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado federal, conselho Editorial, 2002. 252 p.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 1408 p.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 3 ed. São Paulo. R. dos Tribunais. 2010. 399 p.

LIBERATO, Ana Paula G. (org.) **Direito socioambiental em debate**. Curitiba: Juruá, 2006. 224 p.

LUCHESE, Celso Umberto. **Considerações sobre o princípio da precaução**. São Paulo: SRS Editora, 2011. 142 p.

LUCHESE, Paulo. **Direito civil** : parte geral. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2010. 392 p.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: J. de Oliveira, 2002. 76 p.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**: de acordo com o novo código civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2011. 267 p.

MARQUES, Claudia Lima (org.) et. al. **O novo direito administrativo ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jaqueline Morand-Duviller. São Paulo: R. dos Tribunais, 2010. 383 p.

MARKY, Thomas, 1.919. **Curso elementar de direito romano**. 8. ed. – São Paulo : Saraiva, 1.995, 209 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. atual. Até a Emenda Constitucional. São Paulo : Malheiros, 2006. 1032 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocencio Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 2008. 1434 p.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2007. 152 p.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001. 186 p.

MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental** : doutrina / jurisprudência. 5 ed. Ada Pellegrini Grinover. São Paulo. R. dos Tribunais. 2007. 1280 p.

NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. **A ordem econômica e financeira e a nova constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. 180 p.

OLIVEIRA FILHO, Ari Alves de. **Responsabilidade civil em face dos danos ambientais**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 212 p.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 2. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2012. 622 p.

PEREIRA, Reginaldo; WINCKLER, Silvana (org.). **Instrumentos de tutela ambiental no direito brasileiro**. Chapecó: Argos, 2009. 208 p.

PETTER, Lafayete Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2.ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2008. 365 p.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade**. 2. ed. [s.l.]: [s.n.], 2005. 365 p.

PRADO, Alessandra Rapassi Mascarenhas. **Proteção penal do meio ambiente: fundamentos**. São Paulo: Atlas, 2000. 219 p.

**PROPRIEDADE e DESENVOLVIMENTO**: Instituto de Estudos Empresariais. Porto Alegre: IEE, 2007. 432 p.

**Revista de Direito Ambiental**, Ano 11, n. 42, abr./jun. R. dos Tribunais. 2006.

\_\_\_\_\_, Ano 15, n. 58, abr./jun. R. dos Tribunais. 2010.

**Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre, v. 30-37, ago./set. R. dos Tribunais. 2005.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (org.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan. 2003. 190 p.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Lei 6.766/79 e 9.785/99**. 10. ed. São Paulo : R. dos Tribunais, 2014. 286 p.

ROLIM, Luiz Antônio. **Instituições de direito romano**. 2. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2003. 287 p.

\_\_\_\_\_, Luiz Antônio. **Instituições de direito romano**. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2008. 317 p.

SALGE JR., Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil pela Constituição federal de 1988: seus reflexos jurídicos ante os bens da união**. São Paulo: J. de Oliveira, 2003. 146 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONE, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 2014. 1.440 p.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**. Curitiba: Juruá, 2008. 351 p.

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 926 p.



\_\_\_\_\_, **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 928 p.

\_\_\_\_\_, **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 351 p.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 756 p.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 662 p.