

Teresa Cristina Celestino Cortez

**AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE EM
FUNÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Florestal do curso de Pós Graduação em Gestão Florestal, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Paulo de Tarso Pires

**CURITIBA
2009**

SUMÁRIO

01- INTRODUÇÃO	02
1.1 – Aspectos gerais	02
1.2 - Código Florestal Brasileiro – Lei 4771/65.....	05
1.3 - Lei Florestal Paranaense	07
02- DAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	08
2.1 – Do Conceito.....	08
2.2 - Zoneamento Ambiental	09
03. DAS PRINCIPAIS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE INCIDEM SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA NA PROPRIEDADE RURAL.....	10
3.1 - Da Legislação Florestal.....	10
04.	CONCLUSÃO
.....	,12
05. BIBLIOGRAFIA	14

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo a pesquisa sobre a interferência da legislação ambiental na limitação administrativa do direito de propriedade e suas conseqüências no contexto ambiental e produtivo do setor de base florestal.

Procuramos, especificamente, nas diretrizes institucionais e junto aos órgãos que legislam e fiscalizam, informações sobre o impacto dessa legislação ambiental, no contexto do setor produtivo agroflorestal e quais os benefícios econômico, social e ambiental, advindos com a implementação da legislação ambiental federal e estadual.

Nessa direção, tendo sido o Estado do Paraná, um grande beneficiário dessa política ambiental de recuperação da cobertura florestal através da averbação da reserva legal nas propriedades rurais e da restrição ao uso de áreas em Áreas de Preservação Ambiental, com larga repercussão em sua área florestal produtiva, coube avaliar a evolução conferida a aplicabilidade da legislação ambiental, como forma de proporcionar a integração florestal – industrial e o planejamento do uso do solo, combinados aos fatores de sustentabilidade (econômico, social e ecológico), objetivo intrínseco da legislação ambiental.

INTRODUÇÃO

1.1- Aspectos Gerais

A ecologia e a causa ambiental são áreas de interesse da ciência humana que vêm mundialmente ganhando largo espaço, marcadamente desde o final do século XX e no século XXI, na medida em que o vertiginoso avanço da tecnologia e o progresso do homem vão gradualmente deixando sua marca indelével.

Acompanhando esse movimento, a sociedade brasileira empenha-se na tarefa de dar a sua contribuição para a questão do meio ambiente. E se dá não só pelo fato desta sociedade constatar a importância que a natureza ocupa no seu desenvolvimento, mas também porque o Brasil tem uma natureza pródiga cuja reserva é relevante para todo o mundo, questão que atrai o interesse da comunidade internacional para a sua preservação.

Na Constituição Federal de 1988 a questão ambiental mereceu tratamento preciso e moderno, reconhecendo-se o meio ambiente como um bem jurídico autônomo e portador de substantividade própria, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se, portanto, sua efetiva proteção como princípio a ser efetivado através da legislação ordinária.

O meio ambiente foi elevado à condição de bem público e de usos comum do povo a partir do artigo 225 da citada Constituição Federal, que assim dispõem:

“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder

Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Os Constituintes, assimilando a evolução já presenciada em outros países, aprimoraram o texto constitucional e pode-se, atualmente dizer que, a Constituição Brasileira contém uma das mais avançadas orientações sobre o meio ambiente.

Paralelamente ao dever de preservação, a compatibilização das atividades econômicas com a defesa do meio ambiente é também uma premissa fixada pela Constituição de 1.988, conforme se depreende do artigo 170:

“ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I- soberania nacional;*
- II- propriedade privada;*
- III- função social da propriedade;*
- IV- livre concorrência;*
- V- defesa do consumidor;*
- VI- defesa do meio ambiente;*
- VII- redução das desigualdades regionais e sociais;*
- VIII- busca do pleno emprego;*
- IX- tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”*

Neste contexto legislativo em que se busca preservar o meio ambiente, mas, paralelamente, impulsionar o desenvolvimento econômico, algumas atividades

econômicas, mais especificamente as indústrias de base florestal são vistas, usualmente como possíveis variáveis causadoras de impacto negativo sobre o meio ambiente. Ocorre, entretanto, que essa contribuição pode vir não somente desse tipo de atividade, mas de qualquer outra aparentemente menos impactante, como é o caso da doméstica, pública, comercial, a desenvolvida por prestadores de serviços, agropecuária e até mesmo a recreativa.

Considerando este cenário, a legislação não somente reconhece a necessidade de conceder proteção ao meio ambiente, mas igualmente há que se compatibilizar o exercício das atividades econômicas em geral de modo a buscar o desenvolvimento e evolução sócio – econômica da humanidade.

Expressa, assim, uma política ambiental nacional que não visa à proteção absoluta do meio ambiente, em dado grau, que afaste de forma completa qualquer interferência neste ambiente de atividade econômica. Pelo contrário, o que se busca é a compatibilização das atividades social e economicamente desejadas em um processo de desenvolvimento com a indispensável proteção outorgada ao meio ambiente. Em resumo, almeja-se um processo de desenvolvimento sustentável.

A democracia econômico-social vigente no país impõe, pois, a intervenção do Estado nas atividades econômicas para assegurar o interesse social e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como assegurado pelo artigo 225 de nossa Carta Magna.

1.2 Código Florestal Brasileiro – Lei nº 4771/65

O Código Florestal Brasileiro foi concebido numa época em que a preocupação maior era normatizar a proteção e o uso das florestas com o propósito maior de proteger os solos, as águas e a estabilidade dos mercados de madeira. Nesta época a exploração madeireira era meramente extrativista e as florestas nativas tinham apenas um valor de uso. Com a edição da Lei nº 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, as florestas nativas passaram a ter um valor de existência e não mais apenas de uso. O que foi reafirmado pela Constituição Federal de 1.988 através dos artigos nº 170 - que subordina a atividade econômica ao uso racional dos recursos ambientais - nº 186 - que informa sobre a Função Social da propriedade rural - e nº 225 - que dispõe sobre o meio ambiente e sobre os direitos, atuais, das futuras gerações .

Com a instituição do Ministério Público pela Constituição Federal de 1.988 houve o crescimento de ações civis públicas em defesa do meio ambiente, a cobrança do cumprimento do Código Florestal Brasileiro se tornou crescente e foi reforçada pela criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA em 1.989.

Atualmente o Código Florestal Brasileiro está em discussão por vários segmentos da sociedade, cada qual defendendo o seu ponto de vista. Quando o Código foi concebido o setor agropecuário não tinha a importância econômica atual, logo as reivindicações dos produtores rurais têm que ser ouvidas, pois em alguns estados como o Paraná que possuem como característica pequenas propriedades a redução da área produtiva pode se tornar um problema social, em contrapartida a

concepção das ONG's e dos Órgãos Ambientais é muito importante pois se não preservarmos o que nos resta de "florestas" teremos conseqüências ambientais que inviabilizarão a produção agrosilvipastoril, além dos danos à qualidade de vida na Terra. A busca pelo equilíbrio no atendimento das propostas tem que gerar um Novo Código que regulamente a preservação, mas não inviabilize a produção do setor.

Apesar de criticado e do freqüente descumprimento dos dispositivos do Código Florestal atual, ele tem sido essencial para proteger o pouco que resta da cobertura florística brasileira. Os reflexos desta legislação tem que ser consideradas e avaliadas às questões sociais do nosso país, pois a realidade brasileira é de extremos e o papel desta Lei deve ser de normatizar a preservação do meio ambiente mas não esquecendo que o Brasil possui dimensões continentais e que os extremos entre pobreza e riqueza são muito freqüentes e presentes em todos setores da economia.

1.3. Lei Florestal Paranaense

A Lei nº 11054 – 11/01/1995 dispõe sobre a Lei Florestal do Estado do Paraná, e está em consonância com o Código Florestal Brasileiro. Ficou determinado por esta Lei que a autoridade florestal estadual é responsável pela criação de mecanismos de estímulos para a recomposição de áreas de preservação permanente degradadas ou sem cobertura vegetal e pela fiscalização da execução desta Lei. Em março de 1.999 através do decreto estadual nº 387 instituiu-se o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente, integrado ao Programa de Conservação da Biodiversidade (Rede da Biodiversidade), Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLO) e Programa Florestas Municipais.

O propósito do Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente é de levar o Estado do Paraná a ter um índice de no mínimo 20% (vinte por cento) de cobertura florestal, através da conjugação de esforços do Poder Público e da Iniciativa Privada. E tem como diretrizes básicas a manutenção dos remanescentes florestais nativos, a ampliação da cobertura florestal mínima visando a preservação, a conservação da biodiversidade e o uso dos recursos florestais e o estabelecimento das zonas prioritárias para a conservação e recuperação de áreas florestais através de corredores da biodiversidade.

O SISLEG basicamente é um sistema de gerenciamento, a sua criação através do Decreto Estadual nº 387/99 foi impulsionada pela necessidade de um grupo de agricultores do Paraná, que em 1998 foram acionados judicialmente por uma ONG que cobrava o cumprimento do Código Florestal por parte dos agricultores paranaenses, que na época não possuíam os 20% da área preservados e que fatalmente se estenderia para todos os agricultores do Estado.

Além de evitar esta situação o Decreto nº 387/99 facilitou o gerenciamento do cumprimento das exigências do Código Florestal por parte do Governo Estadual e está gerando um banco de dados georreferenciados das propriedades rurais, indicando o uso do solo no Estado e servindo também para orientar políticas públicas estaduais.

DAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

2.1. Do Conceito

A Constituição Federal de 1988 garante a propriedade privada tanto na sua parte econômica quanto na seara dos direitos individuais e coletivos. Mas essas previsões legais não tornam o direito de propriedade absoluto uma vez que o uso desta é condicionado ao necessário cumprimento de uma função social.

O reconhecimento da supremacia do interesse público e coletivo sobre o privado, submetendo o exercício do direito de propriedade ao bem estar social, através da observação do princípio da função social, encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988, em especial nos artigos que integram o Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira.

Os princípios gerais do sistema financeiro e econômico do Estado Brasileiro, que devem ser observados e respeitados de forma integrada pelas atividades econômicas que o efetivam no plano prático, encontram-se estabelecidos no já citado artigo 170, que determina, entre eles a proteção do meio ambiente.

Buscando efetivar esta integração entre os princípios gerais da Ordem Econômica Brasileira com as atividades que por ela são regulamentadas, o legislador previu um instrumento jurídico de intervenção estatal nas atividades econômicas, qual seja, a possibilidade de imposição de limitações administrativas ao direito de propriedade particular.

As limitações administrativas se traduzem, assim, em comandos positivos ou negativos que limitam ou delimitam o exercício do direito à propriedade privada na

medida que interferem diretamente sobre os seus atributos. Dessa forma tais limitações sujeitam os proprietários particulares a fazer (obrigação positiva), ou a não fazer (obrigação negativa) algum ato que se refere às suas propriedades.

Decorrentes de lei, as limitações administrativas podem ser impostas por todos os entes políticos, indistintamente, na medida de suas respectivas competências constitucionais. São, portanto, medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem estar social. O direito de propriedade é limitado e condicionado pela necessidade preeminente de cumprimento da função sócio – ambiental.

2.2. Zoneamento Ambiental

Uma segunda limitação administrativa ao uso absoluto da propriedade privada é o zoneamento ambiental. Trata-se de procedimento que tem por finalidade regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, em prol do interesse coletivo e do bem estar da população. Neste processo são estabelecidos critérios legais e regulamentares para determinadas parcelas do solo, e para a utilização de cursos d'água , segundo ditames pré-estabelecidos. O instrumento jurídico do zoneamento ambiental está previsto na Constituição Federal de 1.988 através dos artigos 21, inciso IX, 25, § 3º e 43 e na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6938/81, no artigo 9º. Como colocado, este instituto representa uma limitação ao exercício absoluto do direito de propriedade na medida em que restringe o amplo uso dessa.

DAS PRINCIPAIS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE INCIDEM SOBRE A ATIVIDADE ECONÔMICA NA PROPRIEDADE RURAL

3.1. Da Legislação Florestal

Como meio de se efetivar o Comando Constitucional de proteção ao meio ambiente e de sua preservação para futuras gerações, o artigo 225 da Constituição Federal de 1.988, em especial o parágrafo 1º, inciso II, determina que é atribuição do Estado, definir as áreas a serem especialmente protegidas, a saber:

“Art. 225 ...

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

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

Espaços protegidos como referido na lei são unidades de conservação que se conceituam como espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Atualmente, as Unidades de Conservação se acham agrupadas na Lei nº 9985, de 18 de julho de 2.000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. De acordo com esta legislação, uma vez decretada a criação

de uma Unidade de Conservação em um determinado local o uso da mesma para a exploração econômica estará restrito e, em certas circunstâncias até mesmo proibido, como é o caso das Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Existem áreas que por possuírem características importantes para a preservação, seja ela histórica, paisagística, ecológica, dentre outras, são protegidas por lei ou por ato administrativo, como por exemplo, tombamento. Estas áreas são denominadas áreas especiais.

Estas áreas especiais passam a ser consideradas afetadas e, como tal, não podem ser alteradas na sua estrutura e conseqüentemente não podem ser exploradas economicamente, incluindo seus arredores. Uma vez protegidas dessa forma, a ação que causa deterioração ou danificação dessas áreas pode, ser , nos termos da Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre os Crimes Ambientais, considerada como crime ambiental. Além das áreas tombadas ou protegidas, supra citadas, temos também as áreas descritas na Lei 4771/65, que estabelece o Código Florestal Nacional, que são de uso restrito e limitado. Este é o caso das Reservas Legais, as Áreas de Preservação Permanente – APP e as Matas Ciliares. Por restrito e limitado entende-se o uso precedido de autorização pública com os limites, meios, objetivos e fins pré-estabelecidos, sendo que se considera infração a não sujeição a essas limitações.

CONCLUSÃO

O objetivo da legislação ambiental nacional e estadual, dentre outros, é normatizar as relações sociais. O potencial exercício dos direitos fundamentais, ali presentes, reflete aspectos da liberdade social a ser alcançada.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como definido no artigo 225 da Constituição Federal de 1.988, envolve a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico pautado na preservação da qualidade do ambiente e na sustentabilidade do uso dos recursos. Assim, o aspecto social e o econômico se unificam no intuito de assegurar aos cidadãos brasileiros uma ordem econômica fundada na valorização dos indivíduos e suas gerações futuras, como um bem maior a ser tutelado.

O direito de propriedade antes considerado como absoluto e irredutível, tem, à luz de uma interpretação mais atualizada, o seu uso ilimitado e até impedido em nome do interesse coletivo e comum.

A imposição de limitações administrativas ao uso da propriedade se insere nesta linha interpretativa, pois estas restringem o caráter absoluto do direito de propriedade antigamente outorgado ao proprietário de um bem, estabelecendo condicionamentos à faculdade de fruição, em função de um interesse público e coletivo legitimado, tendo como objetivo a proteção do meio ambiente, direito fundamental do cidadão brasileiro, desta e de futuras gerações.

Cabe ao empreendedor, ao vislumbrar um novo projeto, analisar a legislação ambiental aplicável à atividade e ao local selecionado para que possa projetar o possível impacto que eventuais limitações administrativas possam ter

sobre a sua atividade e, dessa forma, adequar-se a esta visão dinâmica e relativa do direito á propriedade privada e à livre iniciativa.

BIBLIOGRAFIA

Pereira, O. D. Direito florestal brasileiro.ed. Borsoy

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília,DF: Senado Federal, 1.988.

Freitas, E. F. Meio ambiente e direitos humanos. ed. Juruá

Benatti, J.H. Posse agroecológica e manejo florestal . ed Juruá

Antunes, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1994. 5ed

Freitas, Vladimir Passos. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas

Ambientais. São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2002.2ed.