



A PRESERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA E O DIREITO À PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE RIO NEGRINHO/SC

THE PRESERVATION OF THE ATLANTIC FOREST AND THE RIGHT TO PROPERTY: AN ANALYSIS IN RIO NEGRINHO/SC

Pávola Marcela Martins Rodrigues¹
Joel Dutka²

RESUMO

Com este trabalho o objetivo é pesquisar sobre as limitações às propriedades a partir da proteção da Mata Atlântica. A discussão sobre a proteção deste bioma tem sido obrigatória na agenda ambiental brasileira, sendo que a Lei 11.428 de 2006 instituiu o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica. Diversos Municípios passaram a criar seus planos, a exemplo de Rio Negrinho, em Santa Catarina, que será nosso recorte da pesquisa. Mas a partir deste plano, o Município cria limitações ao uso da propriedade privada, sendo que nem sempre ocorre a indenização devida. Neste ponto a relevância do trabalho, que procura analisar a colisão entre os princípios da proteção ambiental e direito à propriedade. A abordagem do trabalho é qualitativa, com método dedutivo, tendo a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como principais ferramentas. Embora o Plano ainda esteja em andamento, os resultados apontam que não há mecanismo de compensação financeira pela limitação administrativa.

Palavras-Chave: Preservação ambiental. Propriedade. Limitação. Indenização.

ABSTRACT

With this work the objective is to research about the limitations to the properties from the protection of the Atlantic Forest. The discussion about the protection of this biome has been mandatory in the Brazilian environmental agenda, and Law 11,428 of 2006 instituted the Municipal Plan for the Conservation and Recovery of the Atlantic Forest. Several Municipalities started to create their plans, such as Rio Negrinho, in Santa

¹ Graduada em Direito pela Universidade do Contestado, Campus de Rio Negrinho. Rio Negrinho. Santa Catarina. Brasil. E-mail: pavolamartins@gmail.com.

² Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Direito na Universidade do Contestado, Campus Rio Negrinho. Rio Negrinho. Santa Catarina. Brasil. E-mail: joeldutka@yahoo.com.br.

Catarina, which will be our research cutout. However, based on this plan, the Municipality creates restrictions on the use of private property, and the compensation due does not always occur. At this point the relevance of the work, which seeks to analyze the collision between the principles of environmental protection and the right to property. The approach of the work is qualitative, with a deductive method, having bibliographic research and documental research as main tools. Although the Plan is still in progress, the results indicate that there is no mechanism for financial compensation for the administrative limitation.

Keywords: Environmental preservation. Property. Limitation. Indemnity.

Artigo recebido em: 25/09/2022

Artigo aceito em: 30/03/2023

Artigo publicado em: 24/06/2024

Doi: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v6.4461>

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a proteção da Mata Atlântica tem sido obrigatória na agenda ambiental brasileira. Reduzida a pouco mais de 7% do que existia originalmente, este bioma impacta diretamente no equilíbrio ambiental do entorno, controla o clima, influencia os mananciais hídricos e a fertilidade do solo, protege as encostas de serra, dentre outras funções. Além disso, é fundamental para manutenção da diversidade natural, tanto da flora como da fauna (VARJABEDIAN, 2010).

Visando uma proteção mais efetiva, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), inseriu um parágrafo no art. 225 que definiu a Mata Atlântica como patrimônio nacional, sendo que sua utilização deverá ocorrer com vistas a preservação do meio ambiente. Em 2006 entrou em vigor a Lei 11.428 (BRASIL, 2006), regulamentada pelo Decreto 6660 de 2008 (BRASIL, 2008), que instituiu o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica. Este plano serve como instrumento de planejamento ambiental, onde há identificação e mapeamento das áreas remanescentes, seja em propriedades públicas ou particulares. Além disso, o plano serve como norteador de políticas ambientais no Município, e como mecanismo de acesso a recursos e fundos de investimento. A partir desse plano se pretende criar uma forma de restrição ao uso da propriedade. No entanto, apesar das boas intenções ambientais, ocorre a limitação do uso da propriedade particular ou parte dela, sem a

adequada compensação financeira ao proprietário ou possuidor pelo ônus sofrido. Diante disso, surge a necessidade do debate sobre dois direitos fundamentais: o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Este é o propósito com o presente trabalho. Pretendeu-se refinar o debate sobre o direito à propriedade e a proteção ambiental, quando novas formas de proteção, mesmo que necessárias, geram limitações ao uso da propriedade. A área de abrangência da pesquisa foi o Município de Rio Negrinho, que já iniciou seu Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica e que está em fase de conclusão. A metodologia é predominantemente qualitativa, com abordagem dedutiva. Como técnicas de pesquisa, fizemos uso de revisão bibliográfica, com a sistematização do referencial teórico; de análise documental, aplicada em arquivos disponíveis na internet e outros enviados por agentes da administração do Município.

2 PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA COMO AGENDA AMBIENTAL

A discussão sobre a proteção ambiental vem sendo recorrente ao redor do globo. É generalizada a percepção de que a natureza vem sofrendo excessivos danos, por vezes irreparáveis, quando então as autoridades passam a discutir medidas e soluções urgentes para sua contenção e reparação. No entanto, o desenvolvimento econômico é o principal entrave para essas discussões, que impede avanços significativos na agenda de proteção, evidenciando o velho dilema entre desenvolvimento e meio ambiente.

No Brasil, muito embora exista um aparato legislativo avançado em relação à proteção do meio ambiente, com diversas normas regulamentando o uso da água, dos recursos minerais, das florestas, resíduos sólidos, dentre outras, a maior dificuldade está na conciliação da teoria à prática. Em outras palavras, a dificuldade está na implementação dessas normas para refletir na prática as pretensões normativas.

Em relação a Mata Atlântica, é um bioma que abrange 15% do território brasileiro, distribuído em 17 estados, mais próximos ao litoral (SOS, s. d). Uma das principais características deste bioma é sua heterogeneidade, seja em relação à flora ou à fauna, ou pela ocorrência em zonas climáticas diversas, podendo alcançar uma altitude de 2900m (MANTOVANI, 2003). Essa característica faz com que seja

importante não só para manutenção da biodiversidade, mas para abastecimento de água, práticas agrícolas, extração de peixes, além de enorme potencial turístico.

No contexto histórico de ocupação portuguesa do Brasil, foi a primeira área natural a ser ocupada e explorada com finalidade extrativista. Ao longo dos 500 anos, a relação entre humanos e meio ambiente foi de intenso extrativismo, sobretudo com a derrubada de inúmeras espécies de árvores, queimadas, poluição e destruição de cursos d'água, além de emissões descontroladas de poluentes na atmosfera (MATA, 2010). Para além do necessário ao consumo humano, os recursos naturais disponíveis serviram e ainda servem como objeto de trocas comerciais, sendo que seu uso descontrolado produziu danos que requerem ações urgentes de preservação e recuperação, sobretudo nas regiões mais vulneráveis.

Importante notar que a biodiversidade depende do equilíbrio entre extração e recomposição. Assim, estamos diante de um quadro de reorganização do sistema, quando se pressupõe que interação humana avançou para além do ideal: “Quanto maior for o número de conexões com o ambiente maior será o número de fontes e de estímulos passíveis de afetar o sistema, mas também será maior a sua organização” (ALMEIDA; TERTULIANO, 1999).

Especificamente sobre Rio Negrinho, é um Município que está localizado no Planalto Norte do Estado de Santa Catarina, em uma altitude aproximada de 190m, com população aproximada de 42.000 habitantes. A vegetação predominante é um misto entre Mata de Araucárias e Mata Atlântica, o que forma os chamados campos de altitude. Sobre a Mata Atlântica, é um bioma com grande incidência no Município, motivo pelo qual se estabeleceu a necessidade de proteção.

Essa proteção está inserida na ideia de que a região do entorno sempre teve vocação para o extrativismo madeireiro. Conforme Kormann (2005), o Município se desenvolveu a partir das indústrias moveleiras, com destaque para a Móveis CIMO que surgiu em 1913 e teve suas atividades encerradas em 1982. A Móveis CIMO teve projeção mundial pela qualidade de seus móveis, tendo a espécie imbuia como principal fonte de matéria prima. No entanto, a extração descontrolada dessa madeira causou não só impactos diretos, a partir da escassez da espécie, como também pelos impactos indiretos, como desmatamento, deslizamento de encostas e assoreamento de rios.

Mas não foi somente a Móveis CIMO que contribuiu para a degradação da Mata Atlântica. Com a vocação extrativista madeireira para fabricação de móveis, o que projetou o Município como “a capital dos móveis”, diversas indústrias passaram a extrair matéria prima das florestas e alterar a cultura de plantio, também com a inserção de espécies exóticas na região.

Sendo assim, um olhar voltado ao controle e recomposição deste bioma se tornou prioritário diante da realidade da região, sendo que o uso descontrolado dos recursos naturais acarretará um desequilíbrio a médio prazo.

3 DIREITO À PROPRIEDADE, PROTEÇÃO AMBIENTAL E PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS

O direito à propriedade privada é um direito individual previsto na Constituição de 1988. Apesar de figurar como um dos direitos fundamentais, não se pode compreendê-lo como direito absoluto, sendo necessária a ponderação quando em rota de colisão com outro princípio. Assim ocorre entre direito à propriedade e proteção ao meio ambiente, este último também princípio assegurado na atual Constituição.

O direito à propriedade é um dos direitos mais antigos do ser humano, e pode ser considerado como um acontecimento social. Isso porque a propriedade sempre esteve atrelada ao desenvolvimento humano, desde sua concepção mais individual até a construção do núcleo familiar. Os romanos, apesar da ausência de um conceito explícito de propriedade, já trataram do direito subjetivo vinculado à faculdade de usar, fruir e dispor da coisa, o que sinaliza os primeiros apontamentos jurídicos sobre o assunto (TÁCITO, 1997).

Quanto à sua origem, algumas teorias procuram explicar a ideia de domínio, considerando-se que, mesmo antes do termo ser cunhado como conhecemos nos dias de hoje, já existia a ideia de posse de utensílios de uso pessoal: “As explicações sobre a origem do instituto remontam ao processo de sedentarização do ser humano, embora argumente-se que os nômades conheciam a propriedade na forma de posse de objetos de uso pessoal ou de animais de transporte” (FERREIRA, 2007, p. 181).

Os teóricos iluministas, com destaque para John Locke, foram os responsáveis pela primeira concepção de direito à propriedade como direito natural, que deveria ser positivado como direito individual. Assim, as primeiras Constituições escritas, no caso

a Americana de 1787, e a Francesa de 1789, previram de forma expressa o direito à propriedade como direito individual.

No Brasil, apesar de até hoje não haver conceituação satisfatória, o direito à propriedade vem sendo tratado em nível constitucional desde 1824. Ao longo das Constituições brasileiras, apesar de algumas relativizações, a exemplo da Constituição de 1937, este direito permaneceu assegurado, sendo abordado com maior intensidade pela atual Constituição de 1988, que o tratou tanto como direito individual, como na ordem econômica e financeira.

Da leitura dos dispositivos constitucionais correlatos se conclui que o direito à propriedade, embora individual, não é absoluto. O próprio art. 5º o relativiza, condicionando ao atendimento da função social:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Referindo-se à ideia de função social citada no dispositivo acima, o art. 182 faz referência a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo em seu § 2º uma definição de função social:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Já no art. 186 está prevista a função social da propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

As disposições a nível constitucional estabelecem uma série de limitações ao direito à propriedade, com destaque para o inciso II do art. 186 que prevê a preservação do meio ambiente como função social da propriedade rural.

A nível infraconstitucional, o Código Civil de 2002, quando trata do direito à propriedade entre os artigos 1.228 e 1.232, dispõe sobre algumas condições a seu gozo, sobretudo para promover a função social, como é o caso do § 1º do art. 1.228:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Note-se que o objetivo das normas Constitucionais e infraconstitucionais é limitar o direito à propriedade, subordinando-a à função social, quando devem ser atendidas as finalidades econômicas e sociais, além de preservação ambiental.

Em relação à proteção ambiental, como já visto em item anterior, é uma agenda constitucional que busca preservar recursos naturais para as atuais e futuras gerações. A preservação da Mata Atlântica, nesse contexto, surge como uma forma de limitação ao uso da propriedade em benefício de um interesse transindividual. Isso significa que o direito individual à propriedade não pode se sobrepor ao direito coletivo mais geral, vinculado à proteção ambiental. Nesse ponto pertinente a abordagem da ponderação como técnica de resolução da colisão entre dois princípios.

A ideia de ponderação de princípios pressupõe o conflito entre dois valores relevantes à sociedade num determinado momento histórico. Num contexto mais teórico, a ponderação é uma técnica inerente ao que se convencionou chamar de pós-positivismo, momento teórico em que se confere aos princípios valor normativo capaz de influenciar as decisões. Esse marco teórico surgiu na expectativa de reinterpretar o direito positivo a partir de valores mais abertos, conferindo-se ao julgador uma margem de valoração diante do caso concreto. Este modelo surgiu porque o positivismo, que sugere uma separação forte entre direito e moral, mostrou-se incapaz de garantir a aplicação satisfatória dos direitos fundamentais. No entanto, a reaproximação entre direito e moral, inerente ao pós-positivismo, mostra-se problemática, sobretudo por conferir maior margem a interpretação subjetiva do intérprete:

O pós-positivismo, como movimento de reação ao legalismo, abre-se, na realidade, a duas vertentes. Uma delas é desenvolvida por autores que buscam na moral uma ordem valorativa capaz de romper os limites impostos pelo ordenamento jurídico positivo, honrando o compromisso maior que o direito tem na justiça. Suas insuficiências seriam resolvidas mediante recurso aos valores que, apesar de circunscritos socialmente, pretendem alcançar uma pretensão universal. Tais iniciativas amparam-se, fundamentalmente, na argumentação capaz de legitimar as posições assumidas pelo intérprete, assim como na idoneidade dos mecanismos que se fazem necessários. Poderíamos indicar aqui os nomes de Chaim Perelman, Ronald Dworkin, Jurgen Habermas e Robert Alexy, ainda que uns assumam uma postura mais analítica (Alexy) do que outros (Dworkin). Em outra banda encontramos os autores que abraçam o pragmatismo, como é o caso de Friedrich Muller, Peter Harbele e Castanheira Neves, cujas teorias fundamentam-se antes na realidade do(s) intérprete(s) e nas suas condições de concretude da norma jurídica, do que numa ordem de valores (LACOMBE, 2003, p. 135-136).

A teoria da ponderação, inicialmente proposta por Ronald Dworkin e mais tarde aprimorada por Robert Alexy, mostra-se como uma técnica aceitável para solução da colisão entre dois princípios. Grosso modo, a técnica pretende trazer alguma racionalidade na decisão sobre a aplicação de um em detrimento do outro (LEMOS, 2015). No entanto, o uso excessivo da ponderação não tem ficado imune à críticas, quando, para Ferrajoli (2012, p. 47), tal teoria “terminou se transformando, nestes últimos anos, em uma espécie de bolha terminológica, tão dilatada que chegou às formas mais variadas de esvaziamento e de inaplicação das normas constitucionais, tanto no nível legislativo quanto no nível jurisdicional”.

Um ponto importante no desenvolvimento da teoria pelos referidos autores é a distinção entre regras e princípios. As regras, para Dworkin (2005), seriam aplicadas a partir da ideia do “tudo ou nada”, ao contrário dos princípios que, quando em rota de colisão, seriam aplicados a partir do peso que cada um mantém diante do caso concreto. Os princípios, para Alexy (2008, p. 90), “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”. Quando dois princípios entram em rota de colisão, “a medida permitida de não-satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro” (ALEXY, 2008, p. 167).

Observando a distinção entre regras e princípios, é possível notar que o conflito entre regras ocorre na dimensão da validade, enquanto em relação aos princípios o conflito na dimensão do peso. Sendo assim, quando observada a limitação da propriedade privada em benefício da proteção ambiental, conclui-se que diante do conflito entre dois princípios dignos de proteção, a proteção ambiental se sobrepõe.

Entende-se, nesse caso, que há maior peso deste último em relação ao direito à propriedade. A solução parece coerente, visto que a própria técnica de ponderação pressupõe a flexibilização dos princípios. Em outras palavras, para que haja uma maior medida de aplicação de um princípio em detrimento de outro, necessário que não sejam tratados como valores absolutos, o que, reitera-se, seria incompatível com um sistema garantidor dos direitos fundamentais.

No entanto, o que mais nos interessa deste desfecho provisório em que a proteção ambiental se sobrepõe, é discutir em que medida este ônus é suportável sem ferir demasiadamente o direito à propriedade, ou seja, até que ponto é aceitável a limitação administrativa em benefício da coletividade sem compensação ao proprietário.

4 INDENIZAÇÃO NAS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

A limitação administrativa é uma forma de impedir a fruição completa das prerrogativas inerentes ao direito à propriedade. Para Di Pietro (2006, p. 145), são: “medidas de caráter geral, previstas em lei 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”. Para Carvalho (2020, p. 1445), são “determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social”.

A característica principal das limitações administrativas é que se revestem de caráter geral, ou seja, é uma norma posta que alcança ou alcançará tantos quantos forem aqueles que se “enquadraram” ou “enquadrarem” naquela situação. Em outras palavras, alcança um número indeterminado de pessoas, visto que dependerá sempre da análise da situação fática pontual para se definir a aplicação ou não da limitação.

É bom pontuar que a limitação administrativa difere da intervenção restritiva do Estado na propriedade. Aquela, mais uma vez, reveste-se de caráter geral, enquanto a intervenção restritiva se aplica a determinado imóvel, a exemplo da servidão ou requisição administrativa. Essa distinção conceitual importa, visto que há uma tendência apriorística de afastar o direito à indenização no caso das limitações

administrativas, enquanto nas intervenções restritivas há maior flexibilização do entendimento, sendo aceitável a indenização em caso de prejuízo:

Sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. As normas genéricas, obviamente, não visam a uma determinada restrição nesta ou naquela propriedade, abrangem quantidade indeterminada de propriedades. Desse modo, podem contrariar interesses dos proprietários, mas nunca direitos subjetivos. Por outro lado, não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta (CARVALHO FILHO, 2012, p. 791).

Em matéria ambiental, podemos elencar três importantes formas de limitação ao uso da propriedade: as Áreas de Preservação Permanente (APPs), as áreas de Reserva Legal, e o Bioma Mata Atlântica. A reserva legal e as Áreas de Preservação Permanente estão previstas no Código Florestal (Lei nº 12.727/12), sendo que a reserva legal é conceituada no inciso III do art. 3º, como a:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural [...] com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (BRASIL, 2012).

Já as APPs são definidas no inciso II, também do art. 3º, sendo a área “coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012). Tanto a Reserva Legal como as APPs são consideradas limitações ao uso da propriedade privada, sendo que a primeira está relacionada mais à proteção da mata nativa, enquanto a segunda prioriza a preservação das nascentes e cursos d’água. Uma terceira forma de limitação é a preservação do Bioma Mata Atlântica, já examinada em tópico anterior.

Acontece que, a depender do imóvel, podem ocorrer as três formas de limitação. Dependendo da dimensão dessas áreas, o resultado é a desapropriação indireta do imóvel. A desapropriação indireta ocorre quando há a retirada do imóvel sem o respeito ao procedimento legal, em nítido atentado contra o princípio da legalidade a que os agentes públicos estão submetidos. Em outras palavras, a

proporção da limitação implica verdadeiro esvaziamento das fruições daquela propriedade e, ao invés de desapropriação com a respectiva indenização, o Poder Público mantém a titularidade daquele imóvel com o proprietário, mas limita demasiadamente ou esvazia por completo seu uso. Assim, a desapropriação indireta não chega a ser um instituto de direito, mas uma forma de requerer a indenização quando há verdadeira supressão dos direitos inerentes a propriedade:

A chamada desapropriação indireta não chega a ser um instituto de direito por ser um mero instrumento processual para forçar o Poder Público a indenizar o ato ilícito, representado pelo desapossamento da propriedade particular, sem o devido processo legal, que é a desapropriação (HARADA, 2005, p. 187).

Diante disso, podemos observar que a regra, no caso de limitação administrativa, é não indenizar. Por outro lado, quando essa limitação é extensa ao ponto de impedir a própria fruição do imóvel, estamos diante de desapropriação, que ocorre de forma indireta, ou seja, na teoria há limitação, mas na prática a retirada do bem.

Entendemos que nos casos de desapropriação indireta a indenização constitui direito subjetivo do proprietário. Não obstante, como a previsão de indenização está no art. 5º da Constituição, pode-se concluir que se trata de direito fundamental.

Assim é que, sendo o indivíduo privado de seu bem, deverá ser ressarcido com o recebimento em pecúnia do valor exatamente correspondente ao valor do bem que lhe foi compulsoriamente retirado, de modo que lhe seja possível o pleno restabelecimento da situação patrimonial anterior ao ato expropriatório (PELEGRINI, 2003, p. 6).

Essa ideia de indenização deve ser observada não só como decorrente de uma simples limitação administrativa, mas sobretudo quando ocorre o esvaziamento das prerrogativas inerentes ao direito de propriedade, como é o caso do acúmulo de limitações em matéria ambiental.

Assim, limitações administrativas são aceitas de forma plena, sem indenização qualquer, desde que o ônus gerado seja razoável e não inviabilize o espectro econômico de um bem, ou seja, não sobreje a limitação regular de um direito individual. Essa seria uma atuação normal e permitida. Caso exista o transpasse desses limites, ou seja, haja uma sujeição especial do bem que subtraia ou prejudique a função a que ele se destina, existe um

dever de proteção. No caso, gera-se uma indenização justa, nos mesmos moldes da desapropriação (HEINE, 2012, p. 172-173).

Sendo assim, diante de um excesso de ônus ao proprietário, considera-se necessária a indenização nos casos em que se acumularem as limitações, devendo-se verificar cada caso de maneira isolada para determinar o valor devido.

5 PLANO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA DE RIO NEGRINHO

O Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA), é antes de tudo um instrumento de planejamento ambiental. A partir dele o Município pode planejar suas ações, já que é meio para conhecimento e detalhamento da situação ambiental, suas florestas e ecossistemas. Também é requisito para acessar fundos e programas de investimentos, além de orientar ações dos órgãos do meio ambiente locais. Em suma, é um mecanismo que identifica os remanescentes de Mata Atlântica e promove melhor proteção ambiental do Município (RIO NEGRINHO (SC), [2022]). Está previsto na Lei 11.428/2006, que dispôs que os Municípios que possuam tal plano serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica. Já o Decreto 6.660 de 2008, que regulamentou a Lei 11.428/2006, exigiu, além da aprovação pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, alguns itens mínimos que devem conter no plano de recuperação:

I - diagnóstico da vegetação nativa contendo mapeamento dos remanescentes em escala de 1:50.000 ou maior; II - indicação dos principais vetores de desmatamento ou destruição da vegetação nativa; III - indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação nativa; e IV - indicações de ações preventivas aos desmatamentos ou destruição da vegetação nativa e de conservação e utilização sustentável da Mata Atlântica no Município (BRASIL, 2008).

Note-se que o plano pretende o mapeamento das áreas em que existam remanescentes deste Bioma, sendo, a partir do Plano, determinadas restrições ao uso destas áreas.

Em Rio Negrinho, o PMMA está sendo realizado por uma equipe técnica multidisciplinar, em parceria com a Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina (Amunesc). O andamento do Plano pode ser consultado na página eletrônica

do Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA), que apresenta as etapas executadas e a executar (RIO NEGRINHO (SC), [2022]). Das etapas do Plano disponíveis para consulta, constam apenas dois itens em andamento, sendo a Análise de Dados e Pesquisa Bibliográfica, com 25% concluído, e Diagnóstico do Meio Físico, também com apenas 25% realizado. Os demais itens (Diagnóstico; Diagnóstico dos Vetores de Desmatamento; Construção do PMMA; Definição e aprimoramento da metodologia utilizada; Descrição dos Objetivos Específicos do PMMA; Descrição das áreas e das ações prioritárias; Participação Popular; Oficina com os Atores Sociais Estratégicos; Apresentação Final do PMMA para o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiental; Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica; Minuta para Aprovação do PMMA pela Câmara de Vereadores; e Entrega dos Produtos), constam com 0% (zero por cento) concluído.

Está disponível também um Questionário de Contribuição como ferramenta para consulta pública, que pode ser respondido online, com diversas perguntas, incluindo o Bairro onde mora, se zona urbana ou rural, idade, escolaridade, grupo ou instituição que representa (RIO NEGRINHO (SC), [2022]). As questões ambientais estão agrupadas em 9 assuntos, quando o participante deve responder se “concorda”, “concorda mais ou menos” ou “discorda”. São elas:

1) A qualidade do ar é o resultado da interação entre os poluentes presentes na atmosfera e as condições do tempo. Reflita sobre o ar do nosso Município para responder as questões abaixo: a) Nosso Município é bem arborizado em todos os bairros; b) A maioria das pessoas sabe que as árvores ajudam a melhorar a temperatura e a qualidade do ar; c) A qualidade do ar em nosso município é boa; d) A maioria das pessoas sabe que a queimada agrícola ou a queima de lixo poluem o ar.

2) O ambiente urbano compreende as vias públicas, praças e áreas verdes do Município. Para responder as questões abaixo reflita sobre o ambiente urbano que você frequenta: a) As ruas e calçadas do meu bairro/localidade são limpas; b) Nosso município possui parques, praças e áreas verdes; c) A prefeitura faz a manutenção adequada das árvores do município (poda, plantio, retirada, etc.); d) Nosso município tem estruturas que evitam enchentes (boca de lobo, piscinão, galerias de águas pluviais, etc.).

3) A água é usada para diversos fins, como consumo humano, lazer, irrigação, uso industrial, entre outros. Para responder as perguntas abaixo, pense na qualidade

da água que você consome e nos rios do nosso Município: a) Nosso município está livre de transtornos causados pelas cheias dos rios (enchentes); b) A maioria das pessoas sabe que enchentes estão relacionadas à ocupação de áreas próximas aos rios; c) A maioria das pessoas sabe que mudar o percurso natural do rio pode trazer problemas; d) A maioria das pessoas sabe que jogar lixo nas ruas e rios pode aumentar riscos de enchentes; e) Os rios do município estão livres de lixo; f) Os rios que passam pelo município têm suas margens preservadas com árvores; g) Os rios do município estão livres de mau cheiro; h) As margens dos rios estão livres de pastagens, agriculturas e construções (ruas, casas, fábricas...); i) As pessoas podem nadar, pescar e brincar nos rios do município; j) A maioria das pessoas sabe de onde vem a água de suas casas; l) O local de onde vem a água do município (mananciais como represa/poço) é livre de contaminação; m) Meu bairro está livre de interrupções no abastecimento de água; n) A maioria das pessoas sabe para onde vai o esgoto de suas casas.

4) Resíduo sólido é tudo aquilo que normalmente chamamos de lixo. Para responder as perguntas abaixo, pense na forma com que o nosso Município lida com o lixo e em como você o descarta: a) Meu bairro/localidade está livre de mau cheiro e doenças causadas pelo lixo; b) A maioria das pessoas em meu bairro/localidade faz a separação do lixo reciclável; c) A maioria das pessoas sabe qual o destino/descarte correto para óleos usados, pilhas e baterias, eletrônicos, entulhos, restos de podas; d) A maioria das pessoas sabe que a compostagem é uma boa alternativa para reaproveitar o lixo orgânico; e) O caminhão de lixo passa regularmente nas ruas do meu bairro/localidade; f) O lixo em nosso município é levado para aterros sanitários; g) Nosso município está livre de contaminação por resíduos industriais.

5) Tudo o que consumimos gera um impacto ambiental. Para responder as perguntas abaixo, pense nos produtos e alimentos que você e pessoas do seu convívio consomem diariamente: a) A maioria das pessoas sabe que tudo aquilo que consomem impacta diretamente na natureza; b) Atualmente a maioria das pessoas prefere consumir produtos de empresas que se preocupam com o meio ambiente; c) A maioria das pessoas conhece a origem dos alimentos que consomem e confiam em sua qualidade; d) Nosso município valoriza e incentiva a agricultura familiar; e) Nosso município valoriza a produção e o consumo de alimentos orgânicos; f) A maioria das

peças sabe que alimentos orgânicos são mais saudáveis por estarem livres de agrotóxicos.

6) Um território pode ser utilizado para diversos fins, como: atividades industriais, agrícolas e pecuárias; lazer; proteção da água, floresta e animais, entre outros. Para responder as perguntas abaixo, pense no uso e ocupação de toda a área do nosso Município e nas atividades desenvolvidas nela: a) A maioria das pessoas sabe o que é o Plano Diretor e que ele regula as construções e o crescimento do município; b) Em nosso município existem leis que protegem as áreas verdes; c) As atividades industriais de nosso município respeitam o meio ambiente e garantem a proteção do solo; d) As atividades agrícolas de nosso município respeitam o meio ambiente e garantem a proteção do solo; e) A maioria das pessoas sabe que existem áreas protegidas no município.

7) Para responder às perguntas a seguir, pense nas florestas nativas do Município e em seu estado de conservação: a) A maioria das pessoas sabe que a Mata Atlântica está presente no município; b) As matas estão bem conservadas e protegidas em nosso município; c) Nas matas de nosso município é possível ver bichos como gambá, macaco, quati, capivara, teiú, pica-pau, gavião, etc.; d) A maioria das pessoas frequenta áreas naturais do município.

8) Para responder as perguntas abaixo, pense a respeito das ações ambientais que nosso Município realiza: a) Em nosso município são promovidas atividades de educação ambiental; b) A maioria das pessoas conhece as leis ambientais do município; c) O poder público divulga de forma eficaz suas políticas e ações; d) O serviço de água e esgoto informa a população sobre seus serviços e sobre a qualidade da água nos rios, córregos, represas etc.

9) Para terminar, responda às perguntas abaixo pensando em como você e seus vizinhos lidam com as questões ambientais de nosso Município: a) A maioria das pessoas em nosso município vota em candidatos que tem planos de governo bem estruturados e de longo prazo; b) A maioria das pessoas acompanha as políticas públicas ambientais de nosso município; c) Em nosso município ocorrem campanhas de sensibilização e conscientização ambiental; d) O que uma pessoa faz gera impacto na vida de seu vizinho, seu bairro/localidade, município...; e) As pessoas acham importante se juntarem para conquistar melhorias para o município; f) Pessoas que fazem ações para o bem coletivo são valorizadas em nosso bairro/localidade; g) A

maioria das pessoas em meu bairro/localidade costuma participar de ações pelo meio ambiente; h) Todo cidadão tem sua responsabilidade na conservação da água, do ar e do solo; i) Em nosso município acontecem mutirões e outras ações de mobilização pelo meio ambiente; j) O poder público tem canais de redes sociais e mídias por onde a população se sente incentivada a participar; l) A maioria das pessoas sabe que existe conselho de meio ambiente ou conselho de bacias hidrográficas em nosso município e como ele(s) funciona(m); m) A maioria das pessoas se preocupa com questões ambientais; n) Eu sou um cidadão atuante.

O questionário, como se pode perceber, procura diversificar os temas para captar a sensibilidade da população em relação à proteção ambiental. É uma fase importante com forma de preparação para a aplicação do plano, sobretudo para engajar a população na importância do tema. Ainda não tivemos acesso às respostas, pois, segundo dados levantados junto à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, o questionário ainda está sendo aplicado.

Como é possível notar, o Plano ainda está em construção, com avanço lento. O que mais nos interessa para este trabalho é o levantamento e mapeamento do remanescente do Bioma Mata Atlântica no Município, com a identificação das respectivas propriedades. No entanto, esta fase ainda não foi realizada, o que impede uma análise mais aprofundada, pois só com esses dados será possível observar a proporção da limitação nas propriedades. Também não identificamos mecanismos de compensação financeira aos proprietários, mesmo naqueles casos em que ocorre maior esvaziamento dos direitos inerentes à propriedade, ocasionado pela acumulação das três formas de limitação ambiental.

Outro ponto de discussão diz respeito ao método que se vale o Município para determinação de tais áreas, tendo em vista que a análise ocorre a partir de imagens aéreas e, portanto, com questionável precisão. O principal ponto a ser considerado é que muitos proprietários sofrerão limitações ao direito de propriedade, sem contrapartida do poder público, o que requer alguma discussão mais aprofundada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ambiental é agenda recorrente no debate público de todos os níveis, seja nacional, estadual ou municipal. Isso decorre não só de uma necessária proteção

aos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, mas sobretudo para manutenção dos ecossistemas preservados, compreendendo-se o meio ambiente como um fim em si mesmo.

Conforme vimos, o bioma Mata Atlântica teve especial atenção do legislador, que conferiu um patamar mais elevado de proteção devido a sua importância para manutenção do ecossistema equilibrado. Em nossa região, há notável ocorrência deste Bioma, motivo pelo qual o Município de Rio Negrinho iniciou seu Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica, ainda não concluído. Por ainda não haver o levantamento e mapeamento do remanescente de Mata Atlântica, não foi possível verificarmos a quantidade de propriedades afetadas com as medidas limitativas. Também não identificamos mecanismos de compensação financeira aos proprietários.

Por fim, importante ressaltar que, na esfera constitucional, tanto a proteção ao meio ambiente como o direito à propriedade são princípios que devem ser respeitados e garantidos pelo Poder Público. A Mata Atlântica, por sua vez, é bioma em degradação e que merece especial proteção. No entanto, quando consideradas as restrições na propriedade impostas pelo Plano de Proteção, é imperioso que o Poder Público indenize o proprietário, ao menos nos casos em que houver elevado prejuízo. Como a proteção ambiental beneficia a coletividade, os custos, da mesma forma, devem também ser suportados por ela.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, J. R.; TERTULIANO, M. F. Diagnose dos Sistemas Ambientais: Métodos e Indicadores. In: CUNHA, S. B.; GUERRA; A. J. T. **Avaliação e perícia ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1999. p. 116-172.

BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, out.-dez. 1992. v. 1. p. 115-140.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008**. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

CAMPANILI, Maura; SCHAFFER, Wigold Bertoldo (Org.). **Mata Atlântica**: patrimônio nacional dos brasileiros. Brasília: MMA, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Org.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56.

FERREIRA, Simone Nunes. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e do MERCOSUL. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 8, n. 83, p.180-192, fev./mar., 2007.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. São Paulo: Atlas, 2015.

HEINE, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma desapropriação à brasileira. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, v. 260, p. 133-181, maio/ago. 2012.

KORMANN, J. **O tronco Zipperer**. São Bento do Sul: Nova Letra, 2005.

LE MOS, Isabele Batista de. A interpretação e a aplicação dos direitos fundamentais nas teorias de Alexy, Sunstein e Dworkin. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**. v. 10, n. 1, p. 177-198, 2015.

MANTOVANI, Waldir. **Delimitação do bioma Mata Atlântica**: implicações legais e conservacionistas. Ecossistemas brasileiros: manejo e conservação. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2003.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PELEGRINI, Márcia. Precatórios Judiciais decorrentes de expropriação – conteúdo e extensão do princípio da justa indenização. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, a. 5, n 17, 2003.

RIO NEGRINHO (SC). **Plano Municipal da Mata Atlântica de Rio Negrinho**. Rio Negrinho, [2022]. Disponível em: <https://planejamentourbano.cincatarina.sc.gov.br/default.aspx?municipio=rionegrinhopmma>. Acesso em: 25 set. 2022.

TACITO, Caio. **Temas de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1.

VARJABEDIAN, Roberto. Lei da Mata Atlântica: Retrocesso ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 147 – 160, 2010.