

Raimundo Alves de Campos Júnior

**O CONFLITO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O
MEIO AMBIENTE E A QUESTÃO DA INDENIZAÇÃO
DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO FLORESTAL**

Recife, dezembro de 2002

Raimundo Alves de Campos Júnior

**O CONFLITO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O
MEIO AMBIENTE E A QUESTÃO DA INDENIZAÇÃO
DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO FLORESTAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em convênio com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), sob a orientação do Prof. Dr. Andreas Joachim Krell.

Recife, dezembro de 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Faculdade de Direito do Recife

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. **Francisco Queiroz Bezerra Cavalcanti** (Presidente)

Prof. Dr. **George Sarmiento Lins Júnior** (1º Examinador)

Prof. Dr. **Geraldo de Oliveira Santos Neves** (2º Examinador)

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, por ter me permitido estar aqui e por todas as graças alcançadas.

Aos meus pais, **Raimundo** e **Nenita**, pelo legado de amor, carinho, compreensão e perseverança.

Aos meus irmãos, **Lenise**, **Lenilde**, **Lenilson** e **Lisiane**, pela amizade, carinho e força.

A minha esposa, **Sandra**, e as minhas adoráveis filhas, **Bruna** e **Rayssa**, pela compreensão pelas horas roubadas do convívio familiar.

Aos meus avós, **Alípio**, **Maria Hermínia**, **Lia** e **Perciano** (*in memorian*), pelo exemplo de humildade, decência, honestidade e persistência.

Aos amigos Juízes **Ricardo Tenório**, **Evilásio Filho**, **Francisco Antônio** e **Sérgio Mendonça**, pelo incentivo e pelas críticas inteligentes e construtivas, que foram de grande valia para a elaboração deste trabalho.

À Professora **Erinalva**, pela idéia inicial na escolha do tema e pela ajuda na bibliografia.

Aos colegas **Juízes Federais da Seção Judiciária de Alagoas**, pelas colaborações, sugestões e incentivos prestados.

Ao Desembargador Federal, Dr. **Francisco Cavalcanti**, pelo incentivo à conclusão desta dissertação.

Aos servidores da Justiça Federal de Alagoas, especialmente aos da 4ª e 5ª Varas, bem como a **Antônio**, **Inaldo**, **Luciana**, **Kennedy**, **Beclaute**, **Jamesson** e **Kayrene**, pela amizade, colaboração no trabalho diário de prestação jurisdicional e pela gentileza em examinar o presente trabalho.

Ao **Centro de Atendimento ao Juiz Federal (CAJU)**, especialmente às bibliotecárias **Márcia**, **Raquel** e **Flávia**, pela ajuda na revisão bibliográfica.

A todos os funcionários do Curso de Mestrado em Direito da UFPE e da UFAL, especialmente à **Carminha**, **Joanita**, **Josi**, **Raquel** e **Rosely**, pelo apoio, compreensão e simpatia constantes.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

Agradeço ao meu orientador, **Andreas Joachim Krell**, pela amizade sincera, pelo incentivo, pela paciência e ajuda indispensáveis à conclusão deste trabalho e à correção dos rumos da pesquisa.

RESUMO

A propriedade, tal como constitucionalmente protegida, já não mais pode ser entendida em sua concepção liberal, onde era permitido ao proprietário usar, gozar e dispor de seu bem com amplitude ilimitada, pois já não há mais um direito individual de propriedade, mas sim um direito a ser exercido em prol da coletividade. Pelo fato de as normas que asseguram o direito de propriedade e o de higidez ambiental possuírem índole principiológica, faz-se necessário o uso da Teoria dos Princípios, com a aplicação do método do balanceamento ou de ponderação, para, sopesando os valores envolvidos, encontrar a solução mais justa para o caso concreto, máxime porque os direitos de propriedade e de preservação ambiental, como direitos fundamentais, possuem a mesma dignidade constitucional, um não podendo prevalecer em relação ao outro. Infelizmente, e apesar dos avanços da doutrina, a jurisprudência pátria ainda insiste em dar à propriedade privada a concepção mais individualista do Estado Liberal, desconsiderando que o ponto de partida de qualquer operação hermenêutica deve ser a Constituição e que a função social compõe os limites, as fronteiras internas do direito de propriedade, incidindo sobre o próprio conteúdo desta, sendo, pois, pressuposto para o reconhecimento do direito de propriedade válido, razão pela qual não há falar em indenização de áreas criadas pelo Poder Público para a preservação ambiental, principalmente quando não se impede, por inteiro, o uso da propriedade. O presente trabalho, partindo da premissa de que a preservação do meio ambiente é tarefa de todos e de que nenhum proprietário tem direito ilimitado de alterar a configuração natural de sua propriedade sem a autorização dos órgãos públicos, vem, pois, para tentar munir a coletividade jurídica de conceitos e esclarecimentos básicos que possam ser usados para o entendimento da nova ordem constitucional: da proteção do meio ambiente e do atendimento da função social da propriedade (situações plenamente harmonizáveis e imprescindíveis à sobrevivência humana e à humanização da propriedade).

ABSTRACT

Ownership, as it is currently constitutionally protected, can no longer be understood in its liberal conception, in which the owner was allowed to make unlimited use of his property, for ownership is no longer an individual right, but a socially collective one. Because the rules that assure the right to property and to a clean environment have the nature of principles, the use of the Principle's Theory becomes necessary to, weighing the values involved, find the fairest solution to the presented case, mainly because ownership and environment protection, as fundamental rights, bear the same constitutional dignity, being impossible for one of them to prevail over the other. Unfortunately, despite doctrinary advances in this field, our court precedents still insist in giving ownership the individualist concept of the Liberal State, not considering that the start for any hermeneutical interpretation must be the Constitution and that the social role of ownership is the limit, the internal boundary of property right, reaching all its contents and being an essential condition to the recognition of valid property rights, reason by which there can be no compensation of State created areas to environmental conservation, mainly when the use of property by its owner is not entirely restricted. The present research, starting with the premise that environment conservation is a collective duty, and that no owner has unlimited right to alter the natural configuration of his property without the consent of the proper government authorities, aims to provide the legal community with basic concepts and ideas that can be used to a better understanding of the new constitutional order: environmental protection and the fulfillment of property's social role (completely harmonizable situations and indispensable to human survival and property humanization).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	13
1.1 As gerações dos direitos fundamentais	13
1.2 Os direitos fundamentais nas Constituições brasileiras	16
1.3 Pontos controvertidos na doutrina dos direitos fundamentais	18
1.4 O problema da eficácia dos direitos fundamentais	20
CAPÍTULO II: O PROBLEMA DA COLISÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS	27
2.1 Princípios e regras	27
2.2 Critérios de distinção entre regras e princípios	29
2.3 O papel constitucional dos princípios	33
2.4 O princípio da dignidade da pessoa humana	34
2.5 O significado do princípio da proporcionalidade para os direitos fundamentais	37
2.6 A proporcionalidade e as leis restritivas de direitos	40
2.7 Resolução do conflito entre os direitos fundamentais	41
CAPÍTULO III: O DIREITO DE PROPRIEDADE	45
3.1 Fundamentos filosófico-jurídicos da propriedade	45
3.2 A propriedade como categoria de direito subjetivo: a teoria individualista da propriedade	51
3.3 A teoria social da propriedade	54
3.4 A propriedade nas Constituições brasileiras	56
3.5 O princípio da função social da propriedade	59
3.6 Princípio da função social da propriedade e as regras constitucionais programáticas	63
CAPÍTULO IV: O MEIO AMBIENTE COMO OBJETO DE DIREITO	66
4.1 O Direito Ambiental	66
4.2 Características do Direito Ambiental	69
4.3 Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente	71
4.3.1 Princípio do direito humano fundamental	71
4.3.2 Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados	72
4.3.3 Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente	73
4.3.4 Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal	73
4.3.5 Princípio da prevenção	74
4.3.6 Princípio da proteção da biodiversidade	74
4.3.7 Princípio da defesa do meio ambiente	75
4.3.8 Princípio da responsabilização pelo dano material	75
4.3.9 Princípio da exigibilidade do estudo prévio de impacto ambiental	75
4.3.10 Princípio da educação ambiental	76
4.3.11 Princípio do desenvolvimento sustentável	76

4.4 Desenvolvimento econômico e meio ambiente	76
4.5 Natureza do meio ambiente como direito indivisível	77
CAPÍTULO V: PROPRIEDADE <i>versus</i> MEIO AMBIENTE	81
5.1 Propriedade <i>versus</i> higidez ambiental: categorias de direitos fundamentais	81
5.2 Relação entre os princípios da função social da propriedade e da proteção do meio ambiente na Constituição de 1988	82
5.3 Resolução do conflito entre os direitos fundamentais de propriedade e de preservação do meio ambiente	85
CAPÍTULO VI: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E LIMITAÇÕES	90
6.1 Propriedade: limitações e restrições	90
6.2 Limites internos e externos da propriedade	93
6.3 Poder de polícia e função social da propriedade	97
CAPÍTULO VII: AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E O PROBLEMA DA INDENIZAÇÃO DAS PROPRIEDADES PRIVADAS	101
7.1 A obrigação de preservar o meio ambiente e o direito de propriedade: cabimento ou não da indenização	101
7.2 Desapropriação indireta e indenização	102
7.3 Instrumentos de preservação ambiental	104
7.3.1 As Áreas de Preservação Permanente	104
7.3.2 As Reservas Florestais Legais	106
7.4 O problema da indenização das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Florestais Legais	108
7.5 Pressupostos para a indenização de áreas de interesse ambiental	112
CAPÍTULO VIII: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA	115
8.1 Lixo industrial	115
8.2 Loteamentos irregulares	115
8.3 Degradação do meio ambiente <i>versus</i> licença ambiental	116
8.4 Invasão dos sem-terra <i>versus</i> área de preservação nacional	117
8.5 Áreas de preservação permanente (reservas ou estações ecológicas), reservas florestais legais e direito de propriedade	119
8.6 Parques nacionais e estaduais <i>versus</i> direito de propriedade	121
8.7 Síntese da jurisprudência brasileira sobre indenização das áreas de preservação ambiental	122
CONCLUSÕES	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135