

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO III**

NORMA SUELI PADILHA

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-341-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III

Apresentação

Sejam bem vindos a apresentação do GT que ocorreu na edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, na cidade de São Paulo, em 26 de novembro de 2025, de forma presencial, evidenciou, no âmbito do GT: DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III, a urgência da temática ambiental e a pluralidade de abordagens teóricas e empíricas que atravessam o campo jurídico contemporâneo. As apresentações reuniram pesquisas que dialogam com conflitos ecológicos, justiça climática, agroindústria, povos tradicionais, governança ambiental e proteção dos bens comuns, oferecendo à comunidade científica um panorama denso e crítico dos desafios do Antropoceno no Brasil e na América Latina.

O Grupo de Trabalho – DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III – contou com a coordenação das professoras Norma Sueli Padilha (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC) e Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest), que estimularam um debate qualificado, interdisciplinar e acolhedor, garantindo a participação ativa de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, o que reforça o rigor acadêmico das contribuições. Os textos aqui reunidos, ao mesmo tempo que dialogam com a tradição do Direito Ambiental, Agrário e dos Direitos Humanos, tensionam seus limites, propondo novas categorias, leituras críticas e caminhos possíveis para a construção de uma ordem socioambiental mais justa e possível.

O trabalho “O DIÁLOGO AGROAMBIENTAL PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH): ANÁLISE DA OPINIÃO CONSULTIVA Nº 23/2017”, de Tamires da Silva Lima, analisa a Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentado o meio ambiente como condição de possibilidade para a realização dos direitos humanos, em especial para grupos vulnerabilizados. Ao aproximar a temática agroambiental da jurisprudência interamericana, o artigo demonstra que o dever estatal de prevenção, precaução, participação e acesso à informação se projeta sobre conflitos agrícolas e territoriais, desestabilizando leituras estritamente produtivistas do espaço rural.

Em “ZONEAMENTO AMBIENTAL E SEGURANÇA JURÍDICA: REFLEXÕES A PARTIR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE”, João Emilio de Assis Reis tem-se a

discussão a natureza jurídica do zoneamento ambiental, enfrentando a polêmica sobre a existência (ou não) de direito adquirido frente a normas mais restritivas. A partir do diálogo entre função social da propriedade, poder de polícia e desenvolvimento sustentável, o autor sustenta que não há direito subjetivo a degradar, e que o zoneamento ecológico-econômico é expressão da conformação constitucional da propriedade, devendo ser aplicado com prudência, mas sem capitular à chantagem econômica.

O artigo “BEM-ESTAR ANIMAL, PECUÁRIA E DIREITO AMBIENTAL: PERSPECTIVAS DA RASTREABILIDADE NO ESTADO DO PARÁ”, de Marcia Andrea Bühring e Victoria Coutinho Dutra, enfrenta o paradoxo de uma pecuária simultaneamente estratégica para a economia e produtora de profundos passivos socioambientais. Ao analisar o Sistema de Rastreabilidade Bovínea Individual do Pará (SRBIPA), as autoras articulam bem-estar animal, sustentabilidade e competitividade global, mostrando que a rastreabilidade pode ser instrumento de transparência e justiça ambiental, mas também revelar assimetrias e resistências, sobretudo entre pequenos produtores, se não for acompanhada de políticas públicas inclusivas.

Em “O TRIBUTO AMBIENTAL PARA O BEM COMUM: SUPERANDO A LÓGICA DO INIMIGO E A DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO POR MEIO DA FRATERNIDADE JURÍDICA”, Raquel Cardoso Lopes propõe uma verdadeira mudança de paradigma: do tributo ambiental como mecanismo coercitivo e antagonista para um modelo de fiscalidade ecológica fundado na fraternidade jurídica e na democracia deliberativa. O texto desloca o debate da mera eficiência arrecadatória para a construção de um pacto socioambiental, em que a obrigação tributária se legitima pela coparticipação na tutela dos bens comuns.

O estudo “A DECLARAÇÃO PELO JUDICIÁRIO DA PERDA DA FUNÇÃO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE”, de Fernanda Miranda Ferreira De Mattos Bohm e Ellen Frota, problematiza decisões judiciais que, na prática, substituem estudos técnicos complexos por juízos casuísticos sobre a perda da função ambiental em áreas de preservação permanente urbanas. As autoras demonstram que a regularização fundiária em APPs demanda critérios legais, técnicos e participativos, sob pena de se converter em mera convalidação da ocupação irregular e de fragilizar o próprio regime protetivo do Código Florestal.

Em “ÁREAS CONTAMINADAS E GOVERNANÇA MULTINÍVEL: CONTRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS SUBNACIONAIS”, Gilberto Márcio Alves examina a gestão de áreas contaminadas a partir da perspectiva da governança multinível, destacando o papel de agências subnacionais, como CETESB e FEAM, na construção de capacidades institucionais.

O artigo apresenta a tensão entre assimetrias federativas e exigências de justiça ambiental, apontando boas práticas e lacunas que revelam a urgência de um federalismo cooperativo efetivo, e não apenas retórico.

O trabalho “ENTRE A PEDRA E A MEMÓRIA: LIMITES E POTENCIALIDADES DA LEI N. 5.383/2021 DO AMAZONAS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL”, de Priscila Farias dos Reis Alencar e Heloysa Simonetti Teixeira, analisa criticamente a instituição de um “Dia Estadual da Conservação e Restauração do Patrimônio Cultural” como instrumento de tutela dos bens culturais amazônicos. As autoras mostram que, embora simbolicamente relevante, a lei permanece insuficiente se não for acompanhada de políticas robustas, regulamentação infralegal e reconhecimento efetivo dos bens imateriais, sob pena de reduzir a proteção do patrimônio a mero ato comemorativo.

Em “MARKETING SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA JURÍDICA: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE NA AGROINDÚSTRIA”, Francisco das Chagas Bezerra Neto, Matheus Matos Ferreira Silva e Taísa Alípio Gadelha aproximam Análise Econômica do Direito, agroindústria e marketing social, demonstrando como estratégias comunicacionais podem auxiliar na internalização de externalidades negativas e na indução de comportamentos sustentáveis. O artigo coloca que o marketing social, longe de ser mera retórica empresarial, pode se converter em mecanismo jurídico relevante para concretizar direitos difusos, desde que vinculado a políticas públicas e instrumentos regulatórios responsivos.

O texto “ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: OS DESAFIOS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA PANTANAL”, de Daniele Bittencourt e Livia Gaigher Bosio Campello, toma o Pantanal como emblema das tensões entre conservação normativa e devastação fática. Sob uma perspectiva ecocêntrica e socioambiental, as autoras analisam as Unidades de Conservação como instrumentos de justiça ecológica e proteção intergeracional, mas também revelam seus limites diante de pressões antrópicas, falhas de implementação e persistência do paradigma desenvolvimentista.

Em “A CRISE CLIMÁTICA NO BRASIL E O DIREITO DA SOCIOBIODIVERSIDADE”, Thaís Camponogara Aires da Silva mobiliza o pensamento sistêmico-complexo para discutir a crise climática e o direito da sociobiodiversidade. O artigo demonstra que a degradação ambiental e os eventos extremos expõem o esgotamento de abordagens lineares, exigindo um direito capaz de articular dimensões ecológicas, culturais, econômicas e sociais, com atenção especial às populações historicamente vulnerabilizadas.

O trabalho “JUSTIÇA CLIMÁTICA: A BUSCA POR ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS DO CLIMA E CAMINHOS PARA UMA GOVERNANÇA EFICAZ”, de Hirdan Katarina de Medeiros Costa, Marcelle Torres Alves Okuno e Marilda Rosado de Sá Ribeiro, analisa a justiça climática como eixo integrador entre direitos humanos, corrupção, vulnerabilidade e litigância climática. Ao examinar instrumentos normativos, decisões judiciais e propostas legislativas, as autoras apresentam que a governança climática só se torna efetiva quando enfrenta assimetrias de poder, responsabiliza agentes públicos e privados e afirma a centralidade da participação social.

Em “REPARAÇÃO CLIMÁTICA PARA ALÉM DA JURISDIÇÃO: UMA ABORDAGEM PELA TEORIA TRIDIMENSIONAL DE NANCY FRASER”, Stefanny Kimberly Mourão Monteiro e Reginaldo Pereira utilizam a teoria tridimensional da justiça (redistribuição, reconhecimento e participação) para repensar a reparação climática para além dos limites tradicionais da jurisdição estatal. O artigo revela como o racismo ambiental, as desigualdades globais e as exclusões estruturais desafiam os modelos clássicos de responsabilidade, indicando a necessidade de arranjos institucionais inovadores e transnacionais.

O texto “CONHECIMENTO TRADICIONAL: A RIQUEZA DO SABER CULTURAL E AMBIENTAL NOS DIFERENTES GRUPOS SOCIAIS”, de Cristiane Moreira Rossoni e Aline Maria Trindade Ramos, confronta a racionalidade capitalista e a racionalidade indígena, abordando como a mercantilização dos saberes e dos territórios ameaça a diversidade cultural e ambiental. Ao mobilizar autores como Leff, Krenak, Kopenawa e Capra, as autoras demonstram que a efetivação da racionalidade ambiental exige reconfiguração do ordenamento jurídico e das políticas públicas, para além da lógica financeira.

Em “ENTRE O DIREITO E A REALIDADE: A INSUFICIÊNCIA DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA NATUREZA”, Livia Maria Martiniano Lacerda discute o paradoxo entre o reconhecimento normativo dos direitos da natureza e sua baixa efetividade prática. O artigo evidencia que, sem transformação estrutural dos processos decisórios, incluindo pluralismo epistêmico, participação de comunidades tradicionais e centralidade do princípio da precaução tais direitos correm o risco de permanecer como enunciados simbólicos, esvaziados de força material.

O trabalho “USO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS INOVADORAS PARA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL DIGITAL: PLATAFORMA EDUCACLIMA”, de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, apresenta a plataforma EducaClima como tecnologia social voltada à educação ambiental

digital. Ao articular recursos pedagógicos (vídeos, jogos, podcasts, trilhas formativas) e competências socioambientais, o artigo demonstra que a educação ambiental crítica, apoiada em tecnologias sociais, é peça-chave na formação de sujeitos capazes de compreender e agir diante da crise climática.

Em “‘RIOS VOADORES’ E A FLORESTA AMAZÔNICA: IMPACTOS CLIMÁTICOS NO PAÍS”, Abraão Lucas Ferreira Guimarães explora a relação entre a Floresta Amazônica e os chamados rios voadores, destacando seu papel na dinâmica climática brasileira e latino-americana. O estudo explica como o desmatamento e as queimadas comprometem o regime de chuvas, afetando abastecimento de água, agricultura, energia e saúde pública, e reforça a centralidade da Amazônia como reguladora climática e bem comum de dimensão global.

O artigo “DIREITO AMBIENTAL EM DISPUTA: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E A SUSTENTABILIDADE NO ANTROPOCENO”, de Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão, analisa com alta qualidade as disputas normativas em torno do licenciamento ambiental, com especial atenção ao PL 2.159 /2021 e ao PPA 2024–2027. Ao evidenciar a tensão entre compromissos multilaterais e políticas domésticas regressivas, o texto defende a emergência de um novo paradigma jurídico-político que articule socioambientalismo, direitos da natureza e justiça ambiental.

Em “O CASO DE BARCARENA (PA) E A RESPONSABILIDADE JURÍDICA POR DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS EM COMUNIDADES RIBEIRINHAS”, Verena Feitosa Bitar Vasconcelos e André Fernandes De Pontes tomam Barcarena como exemplo paradigmático de “zona de sacrifício”. A partir da análise de TACs, ações civis públicas e relatórios técnicos, os autores mostram como assimetrias de poder, morosidade judicial e fragilidade fiscalizatória produzem um cenário de reincidência de danos, no qual a responsabilidade jurídica permanece mais promessa do que realidade.

O trabalho “A IMPORTÂNCIA DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ESCAZÚ: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO ACORDO DE PARIS E DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO”, de Geovana Lopes Carvalho, Carolina Merida e Patrícia Spagnolo Parise Costa, aduz que a não ratificação do Acordo de Escazú fragiliza a legitimidade e a transparência das políticas ambientais no agronegócio brasileiro. O artigo demonstra que Escazú, ao fortalecer acesso à informação, participação e justiça ambiental, é condição para a credibilidade das NDCs brasileiras e para a inserção competitiva do país em mercados cada vez mais exigentes do ponto de vista socioambiental.

Em “POVOS INDÍGENAS, SOCIODIVERSIDADE E JUSTIÇA CLIMÁTICA – UMA ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DA ADPF Nº 709 NO COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS”, Roberta Amanajas Monteiro e Igor Barros Santos analisam a ADPF 709 como marco de proteção dos povos indígenas em contexto de crise climática e sanitária. O artigo demonstra que a demarcação e a proteção efetiva das terras indígenas são condições estruturais para a conservação da sociobiodiversidade e para a mitigação das mudanças climáticas, recolocando os saberes tradicionais no centro da governança climática justa.

Destaca-se ainda o trabalho “O DIREITO PENAL E O GRITO DA TERRA: UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DA RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL NO ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO” elaborado por Ana Virginia Rodrigues de Souza, Fabiane Pimenta Sampaio e Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro apresenta a função simbólica e material do Direito Penal na proteção ecológica, examinando seus limites estruturais e a urgência de sua reconfiguração diante da crise socioambiental contemporânea.

Por fim, o texto “O MARCO LEGAL DA INCOERÊNCIA AMBIENTAL: O PL 2.159/2021 SOB A PERSPECTIVA DA (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL”, de Thiago Luiz Rigon de Araujo e Luiz Ernani Bonesso de Araujo – este último fundador do GT –, aprofunda a crítica ao novo regime de licenciamento ambiental, apontando-o como marco de retrocesso e incoerência em relação à trajetória histórica de construção do Direito Ambiental brasileiro. Ao evidenciar o enfraquecimento do EIA/RIMA, a relativização de pareceres técnicos de órgãos especializados e o impacto sobre comunidades indígenas e quilombolas, o artigo mostra como o PL 2.159/2021 intensifica a injustiça ambiental e ameaça conquistas de quatro décadas. A participação do professor Luiz Ernani Bonesso de Araujo, em uma apresentação /aula especialmente dedicada ao tema, reforçou, no âmbito do GT, a necessidade de resistência acadêmica e política a tais retrocessos.

Em conjunto, os trabalhos apresentados no GT: DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III reafirmam a centralidade da dimensão social, étnica e territorial nas discussões ambientais contemporâneas. As pesquisas aqui reunidas demonstram que não há proteção ecológica possível sem justiça climática, sem reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, sem redistribuição de riscos e benefícios e sem participação efetiva dos sujeitos historicamente silenciados. Ao articular teoria crítica, análise institucional, estudos de caso e propostas normativas, esta coletânea contribui para repensar o papel do Direito na travessia da crise ecológica, convidando Programas de Pós-graduação, operadores do sistema de justiça e movimentos sociais a um diálogo radicalmente comprometido com a vida em todas as suas formas.

Assim, os trabalhos reunidos nesta Grupo de Trabalho reafirmam que não há dissociação possível entre justiça ambiental, proteção da sociobiodiversidade, direitos humanos e democracia. Cada artigo, à sua maneira, desestabiliza a lógica predatória que reduz territórios, corpos e saberes a meros objetos de exploração, e aponta para formas outras de habitar o mundo, fundadas na reciprocidade, na responsabilidade coletiva e na escuta das populações historicamente vulnerabilizadas. Em sintonia com o pensamento de Nego Bispo, que nos lembra que “a terra dá, a terra quer”, isto é, que a natureza exige devolução em forma de cuidado, respeito e partilha, e que na coletividade está a saída, convidamos à leitura atenta desta obra como exercício de alianças entre teoria e prática, denunciando injustiças e anunciando futuros/presentes possíveis, em que a centralidade da vida, e não do lucro, seja o eixo orientador das lutas, das instituições e das multiplicidades.

ZONEAMENTO AMBIENTAL E SEGURANÇA JURÍDICA: REFLEXÕES A PARTIR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

ENVIRONMENTAL ZONING AND LEGAL CERTAINTY: REFLECTIONS ON THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

João Emilio de Assis Reis

Resumo

O zoneamento ambiental é um instrumento essencial de planejamento territorial, destinado a ordenar o uso do solo e dos recursos naturais de acordo com critérios ambientais, sociais e econômicos. Sua relevância encontra fundamento tanto na Constituição Federal de 1988, que consagra o direito ao meio ambiente equilibrado, quanto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e no Decreto nº 4.297/2002, que instituem diretrizes para o zoneamento ecológico-econômico. Este trabalho, de caráter bibliográfico e exploratório, analisa a natureza jurídica do zoneamento ambiental, sua relação com a função social da propriedade e a controvérsia em torno da existência de direito adquirido diante da adoção de normas mais restritivas. Discutem-se as principais concepções doutrinárias: de um lado, a vertente que o associa ao exercício do poder de polícia administrativa; de outro, a perspectiva que o compreende como instrumento de conformação da propriedade à sua função social. A pesquisa demonstra que não há direito adquirido oponível ao zoneamento ambiental, tampouco obrigação de indenização, uma vez que a restrição do uso da propriedade visa à realização de sua função social e à proteção ambiental. Conclui-se que o zoneamento ambiental é mecanismo fundamental para a efetivação do desenvolvimento sustentável e do direito fundamental ao meio ambiente, devendo, contudo, ser aplicado de forma prudente e eficiente pela Administração Pública, a fim de evitar instabilidades sociais e econômicas decorrentes de mudanças abruptas no ordenamento territorial.

Palavras-chave: Zoneamento ambiental, Função social da propriedade, Desenvolvimento sustentável, Direito adquirido, Planejamento territorial

Abstract/Resumen/Résumé

Environmental zoning is an essential instrument of territorial planning, aimed at regulating land use and natural resources according to environmental, social, and economic criteria. Its relevance is grounded both in the Federal Constitution of 1988, which enshrines the right to an ecologically balanced environment, and in the National Environmental Policy Act and Decree No. 4.297/2002, which establish guidelines for ecological-economic zoning. This study, of bibliographic and exploratory nature, analyzes the legal nature of environmental zoning, its relationship with the social function of property, and the controversy surrounding the existence of vested rights when stricter regulations are implemented. The main doctrinal perspectives are discussed: on one hand, the view that associates it with the exercise of

administrative police power; on the other, the perspective that understands it as an instrument that shapes property according to its social function. The research demonstrates that there are no vested rights enforceable against environmental zoning, nor a duty of compensation, since restrictions on property use are intended to fulfill its social function and ensure environmental protection. It is concluded that environmental zoning is a fundamental mechanism for the implementation of sustainable development and the constitutional right to a balanced environment. However, it must be applied prudently and efficiently by public administration in order to avoid social and economic instability resulting from abrupt changes in territorial planning.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental zoning, Social function of property, Sustainable development, Vested rights, Territorial planning

1. Introdução

O zoneamento ambiental constitui um dos instrumentos mais relevantes de planejamento territorial e de efetivação da função social da propriedade, ao articular o uso do solo e dos recursos naturais com a necessidade de preservação ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável. Trata-se de mecanismo que, ao mesmo tempo em que organiza a ocupação do território, previne conflitos decorrentes de usos inconciliáveis e assegura a implementação de políticas públicas voltadas à proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao prever o zoneamento como um de seus instrumentos, conferem densidade normativa e legitimidade a esse instituto.

Nesse contexto, o presente trabalho busca analisar a natureza jurídica do zoneamento ambiental, sua relação com a função social da propriedade e a controvérsia acerca da possibilidade de reconhecimento de direitos adquiridos frente ao enrijecimento das normas de zoneamento, problematizando os limites e alcances da propriedade privada diante da necessidade de assegurar o interesse coletivo.

Trata-se de um trabalho de revisão bibliográfica exploratória, que analisa primeiramente o conceito e aspectos gerais do licenciamento ambiental buscando apontá-lo como instrumento de concretização da função social da propriedade. A seguir analisa o próprio instituto da função social da propriedade como princípio constitucional e suas implicações no ordenamento jurídico, para ao final analisar a questão de eventuais direitos prejudicados diante de implementação de zoneamento ambiental. Conclui finalmente que zoneamento ambiental conforma o direito de propriedade à sua função social, não gerando direito adquirido nem indenização frente a restrições mais rigorosas. Trata-se de instrumento essencial para o desenvolvimento sustentável e para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Contudo, exige atuação prudente e eficiente da Administração Pública para evitar instabilidades sociais e econômicas.

2. A importância do zoneamento ambiental e sua natureza como efetivador da função social da propriedade.

O Zoneamento ambiental é essencialmente um instrumento de planejamento territorial, que busca ordenar o uso do solo e/ou dos recursos naturais em um determinado espaço buscando racionalizar ou otimizar o uso deste com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.

Para Antunes,

Os principais conflitos ambientais dizem respeito aos usos concomitantes do espaço geográfico, seja o solo, o espaço aéreo ou as águas. Eles ocorrem, pois de fato, geralmente, existem concepções diferentes quanto à utilização de uma parcela do espaço geográfico e, na falta de regras claras que destinem determinada região para um ou vários usos específicos, o conflito se estabelece. Todavia, esses não se limitam aos usos contemporâneos, visto que, em diversas oportunidades, os usos passados têm repercussão sobre os usos presentes e mesmo futuros. O zoneamento, neste contexto, é medida de ordem pública cujo objetivo é arbitrar e definir os usos possíveis, mediante a adoção de regras (2020, p. 221).

Para José Afonso da Silva, o zoneamento é “um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade e do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo e do bem-estar da população” (2004, p. 267).

O autor parte do conceito que desenvolve de zoneamento urbanístico, como uma qualificação do zoneamento, para então tratar da figura do zoneamento ambiental, que segundo informa,

amplia o conceito, porque não será mais apenas um zoneamento urbano, como instrumento que preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, dado que não se limita ao ambiente destas, mas não muda a sua essência nem sua natureza. Dá mais ênfase a proteção de áreas de significativo interesse ambiental, mas ainda assim continua a ser zoneamento de uso e ocupação do solo, sempre no interesse do bem-estar e da realização da qualidade de vida da população (Silva, 2004, p. 268).

Cumprase observar que para fins deste trabalho trabalha-se o conceito de zoneamento ambiental como um gênero que comporta diversas espécies: zoneamento urbano, o industrial, ou o agrícola. Afinal conquanto possam ter regimes jurídicos distintos, tratam-se todos eles do mesmo instrumento de planejamento territorial ordenando-o com vistas a preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, tendo como fim último a qualidade de vida da população. E é neste sentido que se compreende a inserção do zoneamento no art. 9, II, da Lei Federal No. 6.938 de 1981 como instrumento da política nacional do meio ambiente, e também como princípio (art. 2, inc. I, II e V).

Ainda no que tange ao conceito de zoneamento ambiental, o Decreto No. 4.297 de 2002 define o Zoneamento Ecológico-Econômico:

Art. 2º - O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Essa definição, não obstante uma preocupação mais acentuada com a proteção ambiental, é de abrangência ampla e também serve à localização e definição dos usos do solo,

servindo de diretriz para a formulação de políticas públicas de ocupação de território e exploração dos recursos naturais.

É possível afirmar uma crescente preocupação com o Zoneamento Ambiental e uma maior percepção da sua importância, seja em razão de maior consciência ecológica e pressão por sustentabilidade, por problemas emergentes, como a crise climática e a necessidade de seu enfrentamento e a resiliência do território, como apontam Barreto, Araújo e Carvalho (2020, p. 9-11), seja como uma resposta aos problemas do crescimento urbano desordenado (Silva & Aguiar Filho, 2013) seja pelo reconhecimento de necessidade de ferramentas estratégicas que propiciem um planejamento integrado do território (Alves, 2022, P. 103-106). A preocupação com o tema é tal que a própria Agenda 21 - Global destinou um capítulo inteiro (capítulo 10) para tratar da abordagem integrada do planejamento e gerenciamento dos recursos terrestres, como condição para o atendimento das necessidades humanas de maneira sustentável. Dispõe o documento em sua introdução:

As crescentes necessidades humanas e a expansão das atividades econômicas estão exercendo uma pressão cada vez maior sobre os recursos terrestres, criando competição e conflitos e tendo como resultado um uso impróprio tanto da terra como dos recursos terrestres. Caso queiramos, no futuro, atender às necessidades humanas de maneira sustentável, é essencial resolver hoje esses conflitos e avançar para um uso mais eficaz e eficiente da terra e de seus recursos naturais. A abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento físico e do uso da terra é uma maneira eminentemente prática de fazê-lo. Examinando todos os usos da terra de forma integrada é possível reduzir os conflitos ao mínimo, fazer as alternâncias mais eficientes e vincular o desenvolvimento social e econômico à proteção e melhoria do meio ambiente, contribuindo assim para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável (1992, P 103).

É ainda importante mencionar a importância do Zoneamento como instrumento efetivador do próprio direito fundamental ao meio ambiente, reconhecido no art. 225 da Constituição Federal, e das ações previstas nos incisos do mesmo artigo, especialmente nos incisos III, IV, e V, que estabelecem as normas-instrumentos de eficácia do enunciado no caput do mesmo artigo. Na lição de José Afonso da Silva, a respeito das normas prescritas nos incisos do art. 225,

Nelas, os aspectos normativos integradores do princípio revelado no *caput* se manifestam através de sua instrumentalidade. São normas-instrumentos da eficácia do princípio, mas também são normas que outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou ao recurso ambiental que lhes é objeto. Nelas se conferem ao poder público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (2004, P. 52)

Assim, não restam dúvidas sobre a importância do zoneamento ambiental, seja pela doutrina, pelo seu reconhecimento em documentos internacionais, seja pela próprio status de efetivador do direito fundamental ao meio ambiente.

O zoneamento ambiental é um instrumento de planejamento territorial que busca ordenar o uso do espaço de acordo com as características ambientais, sociais e econômicas de uma determinada área. Ele possui aspectos técnicos e políticos, que se inter-relacionam e influenciam diretamente sua elaboração e implementação (Ministério do Meio Ambiente, 1997, P. 12). Os aspectos técnicos envolvem o uso de critérios científicos e metodológicos para analisar o território de acordo com o objetivo finalístico do zoneamento. Já os aspectos políticos dizem respeito às decisões, interesses e negociações entre diferentes atores sociais e institucionais envolvidos, considerando as demandas originadas a partir do contexto local.

Questão que ainda gera discussões é acerca da natureza jurídica do Zoneamento ambiental, e como se verá adiante, terá importância para o problema enfrentado neste trabalho.

A doutrina identifica duas vertentes a este respeito. Uma mais vinculada aos administrativistas, entende o Zoneamento ambiental deriva do poder de polícia da administração pública, que nesta qualidade impõe restrições diretamente sobre o direito de propriedade, na qualidade de representante do interesse público visando o bem-estar coletivo. E neste sentido, o Zoneamento ambiental figuraria ao lado de outras limitações administrativas, como é o caso das servidões e da desapropriação. Esse é o posicionamento de Celso Antonio Bandeira de Mello (2019, P. 3). No mesmo sentido, o posicionamento de Lucia Valle Figueiredo, para quem “a noção de ‘poder de polícia’ foi sempre ligada à ideia de limitações ou restrições à liberdade e à propriedade (2005, P. 26).

Essa compreensão da natureza do Zoneamento também é a de Paulo Afonso Leme Machado:

O zoneamento ambiental, como parte do poder de polícia administrativa, visa garantir a qualidade de vida e o bem-estar da população através da regulação do uso e ocupação do solo. Essa ferramenta limita a liberdade individual de utilização da propriedade, estabelecendo restrições para atividades que possam prejudicar o meio ambiente ou a saúde pública (2013, P. 249).

Em sentido diverso tem-se o posicionamento de José Afonso da Silva, para que vincula o zoneamento em norma conformadora do direito de propriedade e do direito de construir ao princípio da função social daquela:

Essa natureza do zoneamento decorre, em nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social. São por isso mesmo, condicionamentos gerais, não-indenizáveis os possíveis prejuízos que daí possa advir (2004, P. 269).

Considerando-o as vertentes expostas, não parece fazer sentido que o instituto do zoneamento decorra do exercício de poder de polícia frente ao princípio da função social da propriedade, considerando não apenas a envergadura constitucional do mesmo, como também a própria amplitude dada pela funcionalização deste instituto jurídico. Abraçar a tese do zoneamento como exercício do poder de polícia, significaria esvaziar o instituto. Nesse sentido entende José Afonso da Silva que:

Essa tese esvazia o zoneamento urbano como instrumento de ordenação do solo e de áreas de preservação ambiental, já que o exercício do poder de polícia esbarra com limites muito acentuados no campo da disciplina da propriedade e no domínio econômico. O pior é que ou afasta o zoneamento de uma concepção de instrumento de conformação da propriedade à sua função social – que é o que sustentamos – ou por estar na lida do poder de polícia ou confundida com as limitações administrativas. Achamos que a Constituição de 1988 dá razão à posição que assumimos (2004, P. 269).

A posição de José Afonso da Silva parece ser a mais adequada, considerando o próprio alcance e amplitude da norma constitucional da função social da propriedade. A seguir se explorará o tema para melhor entender seu alcance e amplitude e para que se possa estabelecer sua relação com o zoneamento ambiental.

3. A função social da propriedade e a proteção do meio-ambiente.

A concepção de função social surgiu inicialmente na filosofia, passando por Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, gradativamente expandido-se pelas ciências sociais e chegando ao direito através do instituto da propriedade.

A função social da propriedade começa a ser difundida na ciência jurídica por León Duguit e por Karl Renner no final do século XIX e início do século XX, embora a posição de ambos sobre o assunto fosse claramente distinta.

Para RENNER (1981, p. 49) a função social de um instituto jurídico seria um espelho de sua função econômica, e as empresas cumpririam a sua função social

simplesmente pelo fato de funcionar. Para o doutrinador, alterada a abordagem do âmbito econômico para o jurídico, a imagem do instituto neste âmbito seria conformada àquela realidade. Assim, bastaria a empresa organizar os fatores de produção, congregando capital e trabalho transformando-se num centro produtor de riquezas para funcionar.

Essa visão nega o papel promocional da função social da propriedade enquanto instituto jurídico, vez que se limita tão somente ao reconhecimento jurídico da realidade tal qual se apresenta. Além disso, termina por reduzir a ideia de interesse social à questão econômica, como se não pudessem existir outros fatores de interesses sociais e inclusive negar a possibilidade de conflito entre o interesse social e interesse econômico.

A funcionalização do direito implica em uma nova leitura do direito, demonstrando que a sociedade e o mundo jurídico passam a se interessar pela efetividade das normas e dos institutos vigentes, extrapolando-se a visão do direito unicamente como instrumento de controle social, mas chegando também a uma visão inovadora, que atribui ao direito um papel mais atuante, transformador da realidade e construtor de novos cenários, “abandonando-se a costumeira função repressiva tradicionalmente atribuída ao direito, em favor de novas funções, de natureza distributiva, promocional e inovadora, principalmente na relação do direito com a economia. Surge, assim, o conceito de função no direito, ou melhor, dos institutos jurídicos, inicialmente em matéria de propriedade e, depois, de contrato” (Amaral, 2003, P. 266). A funcionalização do direito implica em leitura da norma jurídica ou de um instituto no sentido de acomodar o exercício de direitos subjetivos em cada caso concreto tendo em vista finalidades que extrapolam os limites dos interesses individuais.

Em outra perspectiva, León Duguit já no início do século XX é um dos grandes responsáveis por inaugurar uma nova corrente de pensamento jurídico acerca da Propriedade. O referido autor foi responsável por formular uma ousada tese onde nega à propriedade um caráter de direito subjetivo, definindo-a somente como uma função social. Ele observou em seus trabalhos que a propriedade se transformava rapidamente e, por conseguinte, o conceito jurídico de propriedade deveria acompanhar essa transformação de forma a assegurar o seu papel fundamental na economia:

Sin embargo, la propiedad es una institución juridical que se há formado para responder a una necesidad económica, como por otra parte todas las instituciones jurídicas, y que evoluciona necesariamente con las necesidades económicas misas. Ahora bien, en nuestras sociedades modernas la necesidad económica, a la cual ha venido a responder la propiedad institución juridical, se tranforma profundamente; por conseguinte, la propiedad como institución juridical debe se tranformar también. (Duguit, 2007, p. 211)

Nesse sentido, Duguit vê como legítima a intervenção do legislador para obrigar o proprietário a produzir ao invés de deixar sua propriedade ociosa.

Para ele, o conteúdo da propriedade como função social pode ser resumido nas proposições de que o proprietário tem o dever, e, portanto, o poder de empregar a riqueza que possui na satisfação de suas necessidades. O proprietário também tem o dever, e, portanto, o poder de empregar a coisa na satisfação de necessidades comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias. Quando o proprietário faz uso da propriedade em razão de satisfação pessoal, porém tais atos não correspondem a mais do que o mero exercício da liberdade individual. Dessa forma, se o indivíduo não age com essa finalidade nem a finalidade de atender uma utilidade coletiva, terá lugar então uma repressão ou reparação:

En las sociedades modernas, en las cuales ha llegado a imperar la conciencia clara y profunda de la interdependencia social, así como la libertad es el deber para el individuo de emplear su actividad física, intelectual y moral en el desenvolvimiento de esta interdependencia, así la propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social. (Duguit, 2007, p. 215).

Dessa forma, para Duguit não assiste ao proprietário nenhum direito subjetivo. O direito positivo simplesmente garante-lhe algumas prerrogativas no sentido de lhe garantir alguma liberdade em relação à sua riqueza unicamente em razão da finalidade desta de cumprir a função social que lhe incumbe por força dessa mesma liberdade sobre a riqueza.

A visão de Duguit é criticada por padecer de uma excessiva supressão da liberdade individual ao retirar da propriedade a condição de direito subjetivo, em contraste com a visão inicialmente abordada. Afinal, a propriedade, enquanto privada, também exerce o seu papel social ao atender os interesses do proprietário. No entanto, quando se fala em função social aqui, quer se dizer uma função, direta, imediata, que há de impregnar todos os atos do proprietário, e não atender os interesses da coletividade obliquamente. Todavia, isso não quer dizer invadir necessariamente a esfera do direito subjetivo do proprietário, ou de alguma forma suprimi-lo. Mas, antes forçar um direcionamento da atuação do proprietário em toda a extensão do seu direito subjetivo, no sentido de não só evitar que a satisfação dos seus interesses pessoais não venha a colidir com o interesse da coletividade, mas também que, na medida do possível, ambos dirijam-se num mesmo sentido.

A Constituição da República Federativa do Brasil, vigente desde 1988, também traz a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e a propriedade privada

como garantia individual. Além disso a propriedade é objeto da norma constitucional em várias situações especiais, que só vem a corroborar com a idéia de que a propriedade não pode mais ser encarada apenas do ponto de vista individual, mas com o foco num todo social.

A Constituição consagra a tese, que tem bases principalmente na doutrina italiana, onde se tem uma noção pluralista do instituto, de forma que a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correspondência com os diversos tipos de bens e seus titulares. Assim o direito de propriedade além de ser garantido de forma geral, como ocorre no art. 5, mas há também referência a vários estatutos proprietários, como ocorre com a propriedade urbana (art. 182, § 2.º) e a propriedade rural (art. 5, XXVI e arts. 184, 185, 186), de forma que se pode falar não em “propriedade”, mas em “propriedades”. Não é difícil de compreender tal situação, se levarmos em consideração que a propriedade deixou de ser uma instituição do Direito Civil, dado que há muito se entende que seus efeitos extrapolam as relações meramente intersubjetivas e que, a determinação do conteúdo da propriedade, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade (Tepedino, 2014, p. 317).

A seguir, observe-se a propriedade privada e sua função social na forma como foi concebida pela Constituição. Em primeiro lugar, tem-se a propriedade privada inserida no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo:

Art. 5. - 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social;

Em um próximo ponto, ao qual inclusive já se referiu anteriormente, tem-se a propriedade novamente referida como princípio geral da atividade econômica:

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

(...)

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

Assim, numa análise imediata do dispositivo, tem-se a propriedade privada como instituição constitucionalmente protegida, constando como direito fundamental na constituição vigente. Da mesma forma, atrelada a ela, e com a mesma posição normativa, o comando constitucional que ordena que a propriedade atenda a sua função social e isso traz algumas consequências.

Antes de tudo, cumpre-se salientar que a propriedade privada foi reafirmada em nosso sistema também como garantia individual e como direito subjetivo do proprietário. Isso implica dizer que a mesma continua tendo como escopo a persecução das necessidades individuais do proprietário e que mantém um conteúdo mínimo enquanto direito subjetivo do proprietário. Contrariando a tese de Duguit, a inserção da propriedade entre os direitos e garantias individuais, bem como a menção à “propriedade privada” nos princípios da ordem econômica força a concepção da propriedade como um direito subjetivo do proprietário, de modo que ela continua a deter um conteúdo mínimo que permite ao proprietário usar, gozar, dispor e reivindicar de quem injustamente a possua. Esse conteúdo mínimo traz a própria essência da propriedade privada e sua manutenção impede que o instituto se desnature.

Do inteiro quadro constitucional deriva que a propriedade privada não pode ser esvaziada de qualquer conteúdo e reduzida à categoria de propriedade formal, como um título de nobreza. Ela representa não um desvalor, mas um instrumento de garantia do pluralismo e de defesa em relação a qualquer tentativa de estatalismo. (Perlingieri, 1999, p. 230)

Por outro lado, há que necessariamente se fazer a leitura conjunta dos dispositivos constitucionais, que darão outros contornos a essas faculdades do proprietário, de forma imanente. A função social da propriedade não pode ser concebida como um elemento externo à propriedade, mas sim como um elemento componente, na medida em que é intrínseco a propriedade, um elemento qualificador, e que justamente por isso vai lhe trazer transformações ao conteúdo e características, de forma que ela atenda a essa finalidade social, e mais ainda como elemento validante, na medida em que o texto constitucional estabelece como circunstância sujeitadora do direito de propriedade, o atendimento a essa função social. José Afonso da Silva chega à mesma conclusão, na medida em que entende que esta “constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre o seu próprio conteúdo” (2024, p. 290). Assim, a propriedade só constitui direito subjetivo do proprietário se atende a sua função social. Informa o autor:

Os conservadores da constituinte, contudo, insistiram para que a propriedade privada figurasse como um dos princípios da ordem econômica, sem perceber que, com isso, estavam relativizando o conceito de propriedade, porque, submetendo-o aos ditames da justiça social, de sorte que se pode dizer que ela só é legítima enquanto cumpra sua função dirigida à justiça social” (2024, p. 832).

Assim, a previsão da propriedade como princípio da ordem econômica, vem a fortalecer a idéia há muito vigente de que a propriedade deixou de ser apenas um direito individual e uma instituição do Direito Privado. Mais do que isso, a propriedade privada e sua função social se transformam em uma instituição do direito econômico, e sua inserção naquele conjunto de princípios, faz com que ela constitua não só um alicerce basilar da ordem econômica, mas também um fim a ser perseguido, por meio da implementação dos seus ditames econômicos.

4. Direito adquirido em razão do enrijecimento do zoneamento ambiental e função social da propriedade.

Tendo aprofundado o tema da função social da propriedade, cabe aqui analisar o ponto central deste trabalho. No caso de implementação de zoneamento ambiental onde não existia, ou de mudança deste impondo-se situação mais restritivas do que as até então existente, é cabível falar um direito adquirido do proprietário que ali exercia o seu direito de propriedade realizando suas atividades quaisquer que fossem, mas até então em conformidade com leis e regulamentos, e que se torna incompatível com as novas normas de zoneamento?

O direito adquirido é garantia de envergadura constitucional estatuído inclusive entre as normas que definem os direitos fundamentais que, como cediço estão entre as mais importantes de um Estado Democrático de Direito. Conforme enunciado no art. 5, XXXVI da Constituição Federal, a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Embora estatuído também no art. 6º, § 2º, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em um conceito que aliás antecede a própria Constituição Federal, não restam dúvidas o seu caráter constitucional, para além de regra de direito intertemporal, como já pacificou o próprio Supremo Tribunal Federal que se ilustra a partir do voto de vista do Min. Sepúlveda Pertence:

Vimos, aqui, na ADIn 493 – e creio que o acompanhamos, por unanimidade – o voto antológico do Ministro MOREIRA ALVES a sustentar que, precisamente porque — ao contrário dos ordenamentos europeus para os quais e sobre os quais tanto polemizaram GABBA e ROUBIER e tantos outros — a nossa garantia do direito adquirido – V.Exa., Sr. Presidente também, em obras doutrinárias e em acórdãos, tem insistido nisso – não é uma construção teórica de direito intertemporal a aplicar na sucessão de leis silentes a respeito: é uma garantia constitucional, irremovível, pois, pelo legislador ordinário. E, por isso, naquele acórdão, unânime no ponto, asseverou-se que o se tratar de lei de ordem pública pode não afetar no Brasil, a proteção do direito adquirido, exatamente, porque – ao contrário do que sucedia, na França, onde escreveu ROUBIER, ou na Itália, onde escreveu GABBA –, entre nós, se trata de garantia constitucional e não de uma regra doutrinária de solução de questões intertemporais. (Brasil, STF, 2000).

E para além disso, diz respeito à própria ideia de segurança jurídica, que em última instância relaciona-se com a própria função do direito.

Como ensina Canotilho,

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada como elementos objetivos da ordem pública –garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito –enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos (2018, P. 257).

Adentrando ao tema da segurança jurídica e confiança e sua relação com a atuação estatal, Reis informa que

a necessidade de confiança dos indivíduos no Estado é um dos próprios motivos do surgimento do Direito Público. A substituição do arbítrio e dos caprichos dos soberanos do Estado Absolutista pela limitação do poder pela lei no Estado de Direito, entre outros anseios reflete a necessidade de confiabilidade no comportamento do poder político (2018, P. 128).

A questão da possibilidade de retroatividade nas normas jurídica se relaciona diretamente com a segurança jurídica e confiança dos cidadãos na atuação do Estado, residente na ideia de uma certa durabilidade das situações jurídicas. Canotilho dimensiona o problema de alteração das normas jurídicas, asseverando que a mudança ou alteração frequente das normas jurídicas

Por perturbar a confiança das pessoas, sobretudo quando as mudanças implicam efeitos negativos na esfera jurídica dessas mesmas pessoas. O princípio do estado de

direito, densificado pelo princípio da segurança e da confiança jurídica, implica, por um lado, na qualidade de elemento objectivo da ordem jurídica, da durabilidade e permanência da própria ordem jurídica, da paz jurídico-social e das situações jurídicas; por outro lado como dimensão garantística jurídico-subjectiva dos cidadãos, legitima a confiança na permanência das respectivas situações jurídicas. Daqui a ideia de uma certa medida de confiança na actuação dos entes públicos dentro das leis vigentes e de uma certa protecção dos cidadãos no caso da mudança legal necessária para o desenvolvimento da actividade de poderes públicos. Todavia, uma absoluta proibição de retroactividade de normas jurídicas impediria as instâncias legiferantes de realizar novas exigências de justiça e de concretizar as ideias de ordenação social positivamente plasmadas na Constituição (P. 259-260).

Quanto ao zoneamento e o tema do direito adquirido, a doutrina administrativista faz a divisão dos usos (do espaço zoneado) em usos conformes e usos desconformes e usos tolerados. Uso conforme, conforme são todos aqueles permitidos para o local pelas normas legais pertinentes. Ensina Hely Lopes Meirelles

Erigem-se, por isso, em direito subjectivo de seus titulares e não podem ser impedidos pela Prefeitura, nem negado o respectivo alvará de licença quando dependentes dessa formalidade. Os excedentes de usos conformes podem a todo tempo aumentar a actividade, ampliar o estabelecimento, reformar a construção até o limite admitido em lei. Tais usos, uma vez iniciados, geram direito adquirido, e mesmo que se altere posteriormente o zoneamento podem continuar na situação em que se encontravam na vigência da nova lei. Assim, a edificação, uma indústria ou o comércio conformes em determinada zona, mesmo que venham a ser proibidos no novo zoneamento, podem prosseguir nos moldes da legislação precedente, mas ficam impedidos de alteração ou ampliação daí por diante (2013, p. 577-578).

Os usos desconformes, por outro lado, são aqueles que a lei considera incompatíveis com o local. Evidentemente o seu confronto com a lei não geram nenhum tipo de direito e podem ser impedidos sumariamente e sem qualquer indenização. No entanto entende Meirelles que

constituindo pré-ocupação com direito adquirido à sua permanência e continuidade nas condições originárias, isto é, sem possibilidade de ampliação da actividade ou de renovação das construções, instalações ou equipamentos desconformes ou de transferência voluntária a terceiros. Se a prefeitura pretender a imediata cessação de qualquer actividade desconforme, mas com pré-ocupação na zona, deve indenizar cabalmente seu exercente, amigavelmente ou mediante desapropriação (2012, p. 578).

Por fim o uso tolerado, que são aqueles que o ordenamento não reconhece como conforme nem repudia como desconforme, mas os admite por mera liberalidade e, portanto, são precários. Por esse motivo, não geram nenhum tipo de direito subjectivo quanto ao seu

exercício nem a sua continuidade, e isso termina por os situar fora do problema enfrentado neste trabalho.

Também no sentido de acolher o argumento do direito adquirido em face do zoneamento é a jurisprudência consolidada, representada aqui pelo emblemático acórdão proferido no Recurso Extraordinário No. 92.845/SP que dispõe:

Quando o zoneamento se impuser sobre a propriedade privada, não poderá vedar os usos preexistentes, sob pena de violação de direitos adquiridos (Estabelecimento industrial para exploração de regularmente licenciado pela municipalidade – Lei posterior do município, alterando o zoneamento da cidade. Não pode o poder público, *manu militari* interromper o funcionamento industrial, regularmente licenciado de acordo com os usos conformes, sob pena de ferir o direito adquirido. Recurso Extraordinário conhecido e provido (STF, 1980).

A despeito da respeitável opinião em contrário da doutrina e da própria jurisprudência, o direito de propriedade não é motivo a justificar ou restringir o instituto do zoneamento em nome de um interesse do proprietário.

Em primeiro lugar, como visto anteriormente o direito de propriedade e sua função social estão essencialmente ligados, de forma que no ordenamento jurídico brasileiro não é possível conceber um sem o outro. A função social da propriedade é fundamento do direito de propriedade, de sua garantia e delimita seu conteúdo. Nesse sentido informa Silva baseado nas lições de D'Angelo:

Com essa concepção é que o interprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende sua função social, implicando uma transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada, manifestando-se, conforme as hipóteses, seja como condição ao exercício das faculdades atribuídas, seja como obrigação de exercitar determinadas faculdades de acordo com as modalidades pré-estabelecidas”. Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. Por isso é que se conclui que o direito de propriedade não pode mais ser tido como um direito individual. A inserção do princípio da função social, sem impedir a existência da instituição, modifica sua natureza (Silva, 2006, p. 76-77).

Não há assim que se falar em direito adquirido oponível ao zoneamento ambiental. Não se trata realmente de um conflito entre o direito de propriedade e a norma de zoneamento, mas de uma limitação intrínseca da própria propriedade, que não tem alcance suficiente para se impor diante da norma de zoneamento, que em última instância tem como

finalidade efetivar a função social da propriedade no âmbito do planejamento territorial. Nesse sentido o trabalho de Attanásio Júnior que ao tratar da função social da propriedade e o adequado ordenamento territorial do município entende que o processo de planejamento e gestão ambientais, observando as diretrizes e instrumentos próprios previstos no estatuto da cidade e os dispositivos do código florestal e da lei de parcelamento do solo, como forma de harmonizar a produção do espaço urbano e a proteção do meio ambiente, garantindo-se, então, o bem-estar dos cidadãos, é modo de se concretizar o princípio da função social da propriedade (2005).

Além disso, como visto, assim como o direito de propriedade é um direito fundamental, da mesma forma a função social da propriedade se situa no mesmo patamar, não havendo hierarquia entre esta e o direito à propriedade privada. É preciso observar ainda que quanto ao ordenamento jurídico brasileiro, pela própria disposição constitucional, uma vez que, estando inserida no art. 5 da constituição, e, portanto, fazendo parte do rol dos direitos e garantias fundamentais, o próprio § 1.º do referido artigo é incisivo ao dispor que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Neste sentido, observa-se que quanto a sua efetivação e operabilidade é adequada a posição de Rodotà, para quem a função social da propriedade “é um princípio positivado e operativo em via geral, não apenas uma fórmula verbal indicativa de um complexo de obrigações a serem definidos em lei”.

Por fim, refutada a possibilidade de oponibilidade do direito de propriedade ao zoneamento, cabe-se observar a possibilidade de eventual indenização ao proprietário que teve o seu direito de uso restringido por nova norma de zoneamento ambiental mais rigorosa. Igualmente a resposta é negativa, uma vez que o sistema de responsabilidade civil se baseia além em um dano causado em um dever jurídico violado. Na lição de Gonçalves, “a obrigação de indenizar decorre, pois, da existência da violação de direito e do dano, concomitantemente” (2013, p. 56). Se não há direito de propriedade verdadeiramente violado, não há porque trata-se de indenização.

O texto do art. 188 encerra a questão ao dispor que não constitui ato ilícito os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido. Entendo que o zoneamento ambiental mais do direito do poder público, é uma atribuição imposta pela legislação como um dos instrumentos postos à disposição do Estado para o cumprimento da função social da propriedade e para dar efetividade aos princípios que norteiam a política ambiental, expostos nos incisos I, II, III, V e IX do artigo 2º da Lei de Política Nacional do Meio ambiente. Além disso, o Zoneamento, é claramente contemplado na própria

Constituição Federal, na medida em que, no art. 30 através dos municípios, a constituição atribui a competência de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Aqui também, não faz sentido a indenização, se não há direito violado, obrigar-se o poder público a indenizar pelo cumprimento de suas funções constitucionais.

Por fim, cumpre-se observar que, embora este trabalho não abrace posição favorável ao reconhecimento do direito adquirido, é importante que o zoneamento seja feito com prudência. Na lição de Meirelles,

é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. Por isso, as normas edilícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e frequentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranquilidade na população citadina(...). O município só deve impor ou alterar o zoneamento quando essa medida for exigida por interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes (2013, p. 577).

Assim, é preciso no processo de zoneamento que a Administração Pública esteja atenta aos princípios constitucionais e em especial ao princípio da eficiência, considerar todos os aspectos técnicos e políticos envolvidos, buscando a melhor situação possível de acordo com seus objetivos intrínsecos, mas buscando a menor gravosidade possível para as pessoas e atividades impactadas, já que pode provocar profundas alterações.

5. Conclusão.

A análise empreendida permitiu constatar que o zoneamento ambiental é instrumento essencial para compatibilizar a proteção do meio ambiente com o uso racional e socialmente adequado da propriedade. A partir da leitura constitucional, verifica-se que a função social da propriedade constitui elemento intrínseco ao direito de propriedade, não sendo possível concebê-lo de forma dissociada.

Nesse sentido, o argumento de que haveria direito adquirido a usos pretéritos não se sustenta, uma vez que a limitação decorrente do zoneamento não representa violação, mas conformação da propriedade a sua função social. Também não há que se falar em indenização, pois inexistente ato ilícito por parte do poder público ao implementar norma de

ordem constitucional. Todavia, é indispensável que a Administração Pública adote critérios técnicos e de eficiência, evitando alterações arbitrárias e desproporcionais que gerem instabilidade econômica e social. Em suma, o zoneamento ambiental revela-se como expressão do princípio do desenvolvimento sustentável e como mecanismo de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade da função social na definição do conteúdo e dos limites da propriedade privada.

6. Referências.

ALVES, Arilde Franco. **Zoneamento Ambiental**: ferramenta de ordenamento e gestão territorial. João Pessoa: IFPB, 2022.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**; introdução. 5 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto. **A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município**. Dissertação (Mestrado) — Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

BARRETO, Rodrigo Rollemberg; ARAÚJO, Camila Nascimento de; CARVALHO, Juliana Salgado de. A abordagem climática no âmbito do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de São Paulo (ZEE-SP). **Diálogos Socioambientais**, v. 2, n. 2, p. 01–17, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/550>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28-11-2018.

_____. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4297-10-julho-2002-468375-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 ago. 2025.

DUGUIT, León. **Las transformaciones Del derecho público y privado**. Granada: Comares, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2ª ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza Jurídica do Zoneamento; Efeitos: The Legal Nature of Zoning Ordinances – Effects. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 385–401, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/251>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. Brasília: MMA, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA, Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, Responsáveis Técnicos Dra. Bertha K. Becker e Dr. Claudio A. G. Egler, Laboratório de Gestão do Território da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Introdução ao direito civil constitucional. Trad. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RENNER, Karl. **Gli institute del diritto private e la loro funzione sociale**. Trad. Cornelia Mittendofer. Bolonha: Il Mulino, 1981.

SILVA, Cláudio Luiz da; AGUIAR FILHO, Marcos. Contribuições do zoneamento ambiental para o desenvolvimento sustentável dos núcleos urbanos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3747, 1 jul. 2013. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/contribui%C3%A7%C3%B5es-do-zoneamento-ambiental-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-dos-n%C3%BAcleos-urbano>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; AGUIAR FILHO, Valfredo de Andrade. Contribuições do zoneamento ambiental para o desenvolvimento sustentável dos núcleos urbanos. **Revista Jus Navigandi**, v. 18, n. 3556, 2013.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 5 ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

_____, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed., Salvador: Juspodivm, 2024.

_____, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, C. S. O papel do zoneamento ambiental no planejamento municipal. **Revista de Propriedade Intelectual: Direito Contemporâneo e Constituição**, v. 2, n. 4, 2013, p. 154-175.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 226.855/RS**, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 31 ago. 2000. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 13 out. 2000. p. 20.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito civil**. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2004.