

## **Coordenador**

Caio Vinícius Sousa e Souza

## **Autores**

Caio Vinícius Sousa e Souza

Rovhenna Morenna Cavalcante Sousa

Alan de Oliveira Dantas Cruz

Francimar Soares da Silva Júnior

Amanda Pinto Neves

# **DIREITO PATRIMONIAL E MEIO AMBIENTE**

2020

---

**PARTE I**

**DIREITO  
AMBIENTAL**

---

# PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL

---

## 1. INTRODUÇÃO

Como ciência autônoma, o Direito Ambiental é informado por princípios próprios, essencialmente voltados à concretização da proteção ambiental, que regulam seus objetivos e diretrizes, dão-lhe coerência e direção interpretativa.

A enumeração de tais princípios, bem como seu conteúdo estrito, entretanto, não é uniforme na doutrina, de forma que serão dispostos adiante os mais recorrentes em provas e nas classificações doutrinárias.

(CESPE Proc Federal 2006) No âmbito doutrinário, ainda inexistente uma sistematização uniforme do direito ambiental brasileiro. Assim, a interpretação do direito ambiental sofre variações a depender da visão desenvolvida por cada autor. No entanto, é possível identificar princípios fundamentais que caracterizam o direito do ambiente e que são alvos da preocupação dos mais diversos doutrinadores nacionais.

**CERTO**

## 2. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo o princípio do desenvolvimento sustentável, considerado o “*prima principium*” do direito ambiental, o desenvolvimento socioeconômico da nação deve ser necessariamente conciliado com a proteção ao meio ambiente, mediante a utilização racional dos recursos naturais não renováveis e visando a melhoria da qualidade de vida do homem. Intenciona-se, assim, por esse princípio, melhorar a qualidade de vida dos seres, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas.

*Dentro da visão ambiental, o desenvolvimento sustentado está diretamente relacionado com o direito à manutenção da qualidade de vida por meio da conservação dos bens ambientais existentes no nosso planeta. Exatamente por isso, o texto maior estabelece a regra de que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas dos habitantes atuais, mas também dos futuros e potenciais, enfim, das próximas gerações (CF, art. 225, caput).<sup>1</sup>*

---

1 Marcelo Abelha. Direito Ambiental Esquematizado. 2016.

(TRF 3ª 2018) O princípio do desenvolvimento sustentável envolve a substituição de norma de expansão quantitativa por uma melhoria qualitativa como caminho para o progresso, trazendo a integração entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico para o benefício das presentes e futuras gerações.

**CERTO**

O termo recebeu definição da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development*) no Relatório Brundtland<sup>2</sup> (1987), segundo o qual desenvolvimento sustentável, é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

A Declaração do Rio (1992) previu expressamente o princípio:

**Princípio 3** – O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

**Princípio 4** – Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Obs. **Vertentes:**

Parte da doutrina<sup>3</sup> destaca que o princípio em comento tem como objetivo a harmonização das seguintes vertentes:

- crescimento econômico;
- preservação ambiental; e
- equidade social<sup>4</sup>.

O princípio 5 da Declaração do Rio/92 dispõe sobre a vertente social do princípio, esposado nessa última vertente – a equidade social:

**Princípio 5** – Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as divergências nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

Destarte, apenas quando as três vertentes estiverem respeitadas haverá concretização do princípio do desenvolvimento sustentável.

2 A comissão foi chefiada pela a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, de onde provém a alcunha do relatório dos estudos.

3 Por todos: Frederico Amado. Direito Ambiental. 2017.

4 *O Princípio do Desenvolvimento Sustentável (não possui apenas uma vertente econômico-ambiental, pois pressupõe o desenvolvimento social dos povos (erradicação da pobreza), Consistente na justa repartição das riquezas do mundo, Pois inexistente qualquer razoabilidade em se determinar a alguém que se preserve os recursos naturais sem previamente disponibilizar as mínimas condições de dignidade humana.* Frederico Amado. Direito Ambiental. 2017.

O princípio do desenvolvimento sustentável foi positivado na CF/88 no art. 170<sup>5</sup>, que disciplina a ordem econômica, impondo-lhe a observância da *defesa do meio ambiente* (inciso VI). No mesmo artigo foi também elencado como princípio regente da atividade econômica nacional, a função social da propriedade (inc. III), a qual também compreende o respeito e a observância das normas ambientais.

(TRF 2ª 2018) A Constituição Federal adota o princípio de defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

#### CERTO

(CESPE PGE/BA 2014) Pedro é proprietário de um imóvel situado em município com mais de cinquenta mil habitantes. Sua propriedade é próxima da zona costeira, o que o obriga a cumprir algumas limitações administrativas municipais impostas pelo município no que tange à proteção ambiental da zona costeira.

Exemplifica a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável a garantia a que Pedro possa construir um hotel na zona costeira para fomentar a economia da região e promover empregos, relativizando-se as limitações administrativas ambientais.

#### ERRADO

*A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (art. 170, VI, CF).<sup>6</sup>*

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

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

6 STF. ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006.

(CESPE Proc Federal 2010) A proteção do meio ambiente é um princípio da ordem econômica, o que limita as atividades da iniciativa privada.

**CERTO**

A nível infraconstitucional, a Lei 6.938/81 ao apontar os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente destaca aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável:

*Art. 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará:*

*I – À compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.*

Por sua vez, a LC 140/11 estabelece expressamente dentre os objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum:

*II – Garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.*

Os Tribunais Superiores vêm reiteradamente aplicando o princípio, inclusive em decisões paradigmáticas. Cita-se, como exemplo, a decisão do STF que validou, na ADPF 101/DF, a vedação regulamentar à importação de pneus usados, tendo em vista o desenvolvimento sustentável e proteção à saúde, visando evitar o passivo ambiental causado pelos resíduos sólidos, decisão na qual o Tribunal definiu:

*Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras.*

Em conclusão, e ainda nos termos da jurisprudência do STF:

*O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente,*

*que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações<sup>7</sup>.*

### 3. PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE

O princípio da ubiquidade define o bem ambiental como despido de fronteiras espaciais, temporais e de sujeitos.

*(...) A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais<sup>8</sup>.*

Nesse sentido, segundo o art. 3º, I, da Lei 6.938/81, o meio ambiente abriga e rege a vida em todas as suas formas.

*Em Direito Ambiental, tem-se que, pelo princípio da ubiquidade, o bem ambiental é onipresente, de forma que uma agressão ao meio ambiente em determinada localidade é capaz de trazer reflexos negativos a todo o planeta. O meio ambiente deve ser levado em consideração antes e durante a realização de qualquer atividade que venha a ser desenvolvida, de qualquer natureza. Decorre da tutela constitucional da vida e da qualidade de vida.<sup>9</sup>*

Assim, uma vez que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente ligado ao direito à vida e, mais ainda, a uma vida com dignidade (art. 1º, III; art. 5º, caput, e art. 6º da CF/88), verifica-se a principal face do princípio da ubiquidade, qual seja, a regra de que o exercício de qualquer direito subjetivo deve obediência aos postulados do Direito Ambiental. É desse conceito que nasce, por exemplo, o **princípio da função social da propriedade**, segundo o qual a propriedade somente cumprirá sua função social com o atendimento, dentre outros, das regras ambientais.

Igualmente, decorre do princípio da ubiquidade, a regra de que, em havendo dano ao meio ambiente, a reparação deverá ser a mais ampla possível. Isso porque não é possível delimitar estritamente a extensão do dano, nem mesmo os sujeitos passivos de seus efeitos. Trata-se do **princípio da reparação integral**.

*A reparação integral do dano ao meio ambiente deve compreender não apenas o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido, como também, toda a*

7 ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno.

8 STJ, REsp 588.022/SC, rel. Min. José Delgado, DJ 5-4-2004.

9 Direito Ambiental. Leonardo Medeiros. 2016.

*extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso, o que inclui os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo que estiverem no mesmo encadeamento causal, como, por exemplo, a destruição de espécimes, habitats e ecossistemas inter-relacionados com o meio afetado; os denominados danos interinos, vale dizer, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental.*<sup>10</sup>

Por fim, é corolário do princípio da ubiquidade e da ausência de fronteiras do bem ambiental, o **princípio da cooperação**, que demanda atuação conjunta para preservação do meio ambiente na esfera nacional (distribuições das competências constitucionais – **federalismo cooperativo**), internacional<sup>11</sup> (art. 4º, IX, da CF/88 – *o Brasil, em suas relações internacionais, rege-se pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*), bem como entre Poder Público e coletividade (caput do art. 225, CF). É dessa última vertente do princípio da cooperação que surge o conceito do próximo princípio a ser estudado – o da participação.

#### 4. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

Também conhecido como princípio da participação popular, participação comunitária ou mesmo princípio democrático, está positivado no art. 225 da CF/88 que impõe a toda sociedade o dever de atuar, em conjunto com o Poder Público, na defesa do meio ambiente e sua preservação para as presentes e futuras gerações. Refere-se, portanto, à atuação da sociedade civil na defesa ambiental.

*Trata-se, assim, de um princípio empenhado na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Por meio dele, a sociedade civil deve atuar ativamente, paralelamente ao Estado, para definir os rumos a serem seguidos na política ambiental.*<sup>12</sup>

10 Álvaro Luiz Valery Mirra. Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente. 2004.

11 Princípio 24 da Declaração de Estocolmo/72: *Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir, e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.*

12 Direito Ambiental Esquemático. Marcelo Abelha. 2016.



(CESPE PGM/BH 2017) A participação ambiental da sociedade não substitui a atuação administrativa do poder público, mas deve ser considerada quando da tomada de decisões pelos agentes públicos.

**CERTO**

(CESPE MPE/MA 2014) O princípio da participação comunitária expressa a ideia de que para a solução dos problemas ambientais, deve haver maior cooperação entre o Estado e a sociedade, principalmente na elaboração e execução de políticas públicas ambientais.

**CERTO**

O princípio da participação encontra também fundamento na Declaração do Rio/92:

***Princípio 10** – O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que corresponda. No plano nacional, toda a pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que encerram perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de adoção de decisões.*

(CESPE Proc Federal 2007) O princípio da participação da população na proteção do meio ambiente está previsto na Constituição Federal e na ECO-92.

**CERTO**

Segundo a doutrina<sup>13</sup>, a participação comunitária na seara ambiental desdobra-se em dois vieses:

- negativo: impõe a adoção de comportamentos **individuais** (personalíssimos) de não praticar atos que possam ser ofensivos ao meio ambiente e seus componentes;
- positivo: impõe adoção de comportamentos **sociais/coletivos** consistentes numa tomada de atitude (comissiva, portanto), que não se resumam apenas à esfera individual, tendentes à proteção ambiental.

Com efeito, o princípio da participação manifesta-se e pode ser implementado em todas as esferas de Poder. Na esfera **administrativa**, por meio de audiências e consultas públicas, participação em órgãos colegiados (conselhos de meio ambiente) e no exercício do direito de petição aos órgãos públicos ambientais. Na esfera **legislativa**, é possível a participação comunitária mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular de projeto de lei. Já no âmbito do poder **judiciário**,

13 Direito Ambiental Esquematizado. Marcelo Abelha. 2016.

---

**PARTE II**

**DIREITO  
AGRÁRIO**

---

# TEORIA GERAL DO DIREITO AGRÁRIO

---

## 1. CONCEITO E CONTEÚDO

O Direito Agrário é o conjunto de normas (princípios e regras), de direito público e de direito privado, disciplinadoras das relações jurídicas da atividade agrária, que tem como base

- a função social da propriedade (ou da terra),
- a proteção dos recursos naturais,
- o aumento da produtividade agrária
- e a justiça social.

Vale dizer, o Direito Agrário disciplina a **relação do homem com a terra** e seus recursos naturais, buscando o **progresso socioeconômico** a partir da promoção da **função social da terra**. Trata-se de um ramo “híbrido” do Direito, a mesclar elementos, institutos e conceitos de direito público (ITR, desapropriação, reforma agrária) e de direito privado (usucapião, contratos agrários), na linha do crescente fenômeno da constitucionalização não só do direito civil, mas do direito privado como um todo.

DIREITO AGRÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRATO AGRÁRIO. CLÁUSULA DE RENÚNCIA AO DIREITO DE INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Os contratos de direito agrário são regidos tanto por elementos de direito privado como por normas de caráter público e social, de observação obrigatória e, por isso, irrenunciáveis, tendo como finalidade precípua a proteção daqueles que, pelo seu trabalho, tornam a terra produtiva e dela extraem riquezas, conferindo efetividade à função social da propriedade. 2. Apesar de sua natureza privada e de ser regulado pelos princípios gerais que regem o direito comum, o contrato agrário sofre repercussões de direito público em razão de sua importância para o Estado, do protecionismo que se quer emprestar ao homem do campo, à função social da propriedade e ao meio ambiente, fazendo com que a máxima do *pacta sunt servanda* não se opere em absoluto nestes casos. 3. Nos contratos agrários, é proibida a cláusula de renúncia à indenização pelas benfeitorias necessárias e úteis, sendo nula qualquer disposição em sentido diverso. 4. Na hipótese, todavia, da moldura fática e das cláusulas esmiuçadas pelas instâncias ordinárias, verifico que não houve renúncia ao direito de reparação; ao revés, ao que se percebe as partes acordaram forma de composição por meio de extensão do

prazo de parceria. 5. É de se destacar que é da praxe do direito agrário, conforme se percebe de diversas passagens da norma, a utilização da benfeitoria como forma de compensação/indenização no âmbito de seus contratos. 6. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1182967/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 09/06/2015) (grifo nosso)

O conteúdo essencial do Direito Agrário é a **atividade agrária**. Analisando o art. 4º, inciso I, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), tem-se a definição de imóvel rural, de onde também se extrai o conceito de atividade agrária, que é considerada a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial. Rafael Freiria e Taisa Dosso<sup>1</sup> lecionam que a doutrina pátria adota a teoria italiana da agrariedade, de autoria de Antônio Carrozza, para definir a atividade agrária principal:

“Segundo a citada teoria, o fator predominante é o desenvolvimento de um ciclo biológico, concernente tanto à criação de animais como de vegetais, que surge ligado direta ou indiretamente ao desfrute das forças e dos recursos naturais, resultando na obtenção de frutos (vegetais ou animais) destináveis ao consumo direto, como tais, ou derivados de transformações. Assim, é possível definir a atividade agrária como aquela que tem como fator determinante o ciclo biológico da natureza, concernente tanto à criação de animais como de vegetais.”

### A atividade agrária possui três aspectos fundamentais<sup>2</sup>:

<b>1) ATIVIDADE IMEDIATA:</b>	Abrange a atuação humana em relação a terra e todos os recursos da natureza.
<b>2) OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DA ATIVIDADE:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Preservação de recursos naturais;</li> <li>➤ Atividade extrativa de Produtos inorgânicos e orgânicos;</li> <li>➤ Captura de seres orgânicos (caça e pesca)</li> <li>➤ Produtiva (agricultura e pecuária).</li> </ul>
<b>3) ATIVIDADES CONEXAS:</b>	<p>O comércio propriamente dito, envolvendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Transporte de produtos agrícolas;</li> <li>➤ Processos industriais</li> <li>➤ Atividades lucrativas (comércio da produção).</li> </ul>

A atividade agrária também recebe outra classificação por parte da doutrina<sup>3</sup>:

1 FREIRIA, Rafael Costa; DOSSO, Taisa Cintra, p. 11.

2 FREIRIA, Rafael Costa; DOSSO, Taisa Cintra, p. 12.

3 FREIRIA, Rafael *apud* LARANJEIRA, Raymundo. Propedêutica do direito agrário. São Paulo: LTr; 1975, p. 36.

<b>1) Explorações rurais TÍPICAS:</b>	Abrange: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a lavoura,</li> <li>• a pecuária,</li> <li>• o extrativismo vegetal e animal</li> <li>• e a hortigranjearia.</li> </ul>
<b>2) Exploração rural ATÍPICA:</b>	Abrange a agroindústria (processo de transformação ou beneficiamento da matéria-prima gerada pela atividade agrária imediata/típica. Deve ser considerada como complemento das chamadas atividades agrárias típicas).
<b>3) ATIVIDADE COMPLEMENTAR de exploração rural:</b>	Abrange o transporte e comercialização de produtos.

## 2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AGRÁRIO

A doutrina não é uníssona na definição dos princípios do Direito Agrário, razão pela qual, elencamos alguns dos mais relevantes. Mas é importante frisar desde já que muitos dos princípios de Direito Agrário decorrem do Princípio da Função Social da propriedade rural e refletem as previsões constitucionais dos arts. 184 a 191 da CF/88.

### 2.1. Princípio da Função Social da Propriedade.

A CF/88, no art. 5º, XXIII, condicionou o exercício do direito de propriedade rural e urbano ao atendimento da função social, representando verdadeiro vetor estruturante e fundamental da disciplina jurídica agrária. O direito de propriedade, então, tem papel de elemento de desenvolvimento da sociedade, trazendo ao proprietário um conjunto de deveres positivos e negativos (obrigação real ou *propter rem*). Isso porque tal direito não é absoluto, devendo ser compatibilizado com outros direitos, ainda mais no ramo agrário, em que a propriedade da terra é vista como instrumento de Política Agrária.

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.] = MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010 (grifo nosso)

A própria Constituição da República, ao impor ao poder público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (...). [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.]

No mesmo sentido, o Código Civil/2002:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.  
§1º 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;

O princípio da função social da propriedade também está presente na ordem econômica, conforme art. 170, III, da CF/88:

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

III – função social da propriedade;

À propósito, de forma mais específica, o art. 186, II, da CF/88 estabelece critérios para aferição do cumprimento da função social pelos usos da propriedade rural, os quais devem ser atendidos simultaneamente:

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.

(FCC Procurador de Caruaru/PE 2018) A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, alternativamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao aproveitamento racional e adequado da propriedade, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e pre-

<b>Indenização de cobertura vegetal em desapropriações</b>	
<b>STF</b>	<b>STJ</b>
Há o dever de indenizar, sob pena de violação ao justo preço da indenização constitucionalmente garantido (art. 5º, XXII e XXIV, CRFB).	Como regra, inexistente o dever indenizatório, que somente surge em casos de prévia e comprovada exploração da cobertura vegetal pelo proprietário.
<b>Indenização por desapropriação de APP</b>	<b>Indenização por desapropriação de cobertura vegetal de APP</b>
Inexiste divergência entre STF e STJ. Como regra, há que se indenizar a exclusão do domínio do proprietário sobre a terra nua, sob pena de confisco. Excepciona a regra apenas a desapropriação de matas ciliares existentes às margens de rios navegáveis, por já serem de domínio público, não havendo razão, por isso, para se indenizar o proprietário (Súmula 479 do STF).	Há divergência entre STF e STJ, conforme registrado na tabela anterior. STF: Sim. STJ: Não, como regra.

### 3. PEDIDOS E FECHAMENTO

Ao final, deve o candidato postular conhecimento do recurso em seu duplo efeito e o seu ulterior provimento, para que seja reformada a sentença, dando-se prosseguimento ao processo de desapropriação.

Em arremate, deve o candidato assinar “local” e “data”, bem como a designação “Procurador Federal”, se outra não for a orientação da banca.

---

**PARTE III**

**DIREITO  
URBANÍSTICO**

---



# ESTATUTO DA CIDADE

---

A Constituição Federal prevê em seus artigos 182 e 183 normas relativas à Política Urbana, que deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas por lei, veja-se:

*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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)*

*§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

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

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

*I – parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

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

*Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)*

*§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

*§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*

*§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.*

A fim de regulamentar a matéria, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Como dispõe o art. 1º, parágrafo único do diploma normativo, a lei “*estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*”. Trata-se de regras sobre instrumentos jurídicos voltados à concretização da função social da cidade e da função social da propriedade, tais como planejamento e zoneamento urbanos, direito de construir, regularização fundiária, entre outros.

O diploma legal decorre da competência legislativa da União de legislar normas gerais de direito urbanístico (art. 21, XX, CF). Por outro lado, aos Municípios cabe a regulamentação de matérias de interesse local (art. 30, I CF).

A competência administrativa para executar as políticas e concretizar os instrumentos jurídicos respectivos, a seu turno, cabe a todos os entes em conjunto: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, CF).

O Estatuto da Cidade serve de base para a efetivar espaços urbanos sustentáveis, com equilíbrio entre os interesses público e privado. Neste sentido, o art. 2º do diploma legal reconhece que a cidade, assim como a propriedade urbana, possui função social. Assim, são listadas diversas diretrizes para a política urbana, a exemplo da gestão democrática, cooperação entre os governos e a iniciativa privada para o processo de urbanização, a retenção especulativa de imóveis urbanos, repartição dos investimentos urbanos, acesso à moradia.

Para realizar estes objetivos, o Estatuto da Cidade estabelece alguns instrumentos, previstos em seu art. 4º:

- Parcelamento do solo e edificação compulsória em caso de imóvel que descumpra sua função social. Verificada a persistência do problema, podem ser adotadas sucessivamente as medidas de incidência de IPTU progressivo e, por fim, de desapropriação (art. 182, § 4º, CF);
- Usucapião especial urbana nas modalidades individual e coletiva, como instrumentos de regularização fundiária (art. 183, CF);
- Instrumentos de intervenção urbanística, destacando-se: planejamento urbano, direito de superfície, direito de laje, direito de preempção, outorga onerosa e transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança.

Os instrumentos fixados pelo Estatuto da Cidade são delineados por esta lei e regem-se também por sua própria legislação. Havendo demanda de dispêndio de recursos públicos para a concretização, o art. 4º, § 3º do Estatuto exige o controle social, com garantia de participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (art. 29, XII, CF).

Começaremos agora a análise específica dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Como o tema foi cobrado em provas?

(2019 – MPE/SP – MPE/SP – Promotor de Justiça) A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante várias diretrizes gerais fixadas pela legislação específica.

Assinale a alternativa que NÃO se qualifica como uma das diretrizes gerais.

- a) Priorização de condições para os agentes públicos na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- b) Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
- c) Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- d) Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.
- e) Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

GABARITO: A

## 1. PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

De acordo com o disposto pelo art. 182, § 4º, CF, o Poder Público Municipal poderá, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova o adequado parcelamento ou a edificação compulsórios.

Vê-se, portanto, que são requisitos para implementar a medida:

- a) Previsão legislativa específica acerca das áreas onde se poderá aplicar a sanção;
- b) Existência de **solo urbano não edificado** (sem construção), **imóvel subutilizado** (construção inferior ao índice mínimo estabelecido pelo plano diretor, nos termos do art. 5º, § 1º, I, Estatuto da Cidade) ou **imóvel não utilizado** (sem edificação e sem uso).

É interessante destacar que mesmo o imóvel urbano construído pode ser alvo de parcelamento ou edificação compulsórios. A construção inadequada à destinação do bem pode dar ensejo à incidência da sanção. Entretanto, observe-se: a lei municipal não pode ampliar o conceito de imóvel subutilizado, já que, conforme o art. 182, § 4º, CF, cabe à lei federal regular os instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo Poder Público Municipal.