



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

ALINE CIRILO CALDAS

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL NA ZONA DE AMORTECIMENTO DO  
PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY EM LONDRINA,  
PARANÁ, BRASIL:  
O PLANO DIRETOR MUNICIPAL COMO BASE PARA AÇÕES  
CONCRETAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

---

Londrina  
2022

ALINE CIRILO CALDAS

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL NA ZONA DE AMORTECIMENTO DO  
PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY EM LONDRINA,  
PARANÁ, BRASIL:  
O PLANO DIRETOR MUNICIPAL COMO BASE PARA AÇÕES  
CONCRETAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Junior.

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Caldas, Aline Cirilo.

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL NA ZONA DE AMORTECIMENTO DO PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY EM LONDRINA, PARANÁ, BRASIL: O PLANO DIRETOR MUNICIPAL COMO BASE PARA AÇÕES CONCRETAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL / Aline Cirilo Caldas. - Londrina, 2022.  
85 f. : il.

Orientador: Miguel Etinger de Araújo Junior.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Negócios Jurídicos - Tese. 2. Unidades de Conservação - Tese. 3. Desenvolvimento Sustentável - Tese. 4. Planejamento Urbano - Tese. I. Etinger de Araújo Junior, Miguel. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

ALINE CIRILO CALDAS

**A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL NA ZONA DE AMORTECIMENTO DO  
PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY EM LONDRINA,  
PARANÁ, BRASIL:  
O PLANO DIRETOR MUNICIPAL COMO BASE PARA AÇÕES  
CONCRETAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo  
Junior  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Profa. Dra. Ana Claudia Duarte Pinheiro  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 13 de dezembro de 2022.

## AGRADECIMENTOS

Desde o ingresso no mestrado, tantas coisas mudaram, certezas, planos, expectativas, carreira, objetivos, necessidades e anseios, mas que, ao final, parecem todas fruto de um detalhado planejamento, em que as peças foram cautelosamente encaixadas e, por isso, tenho muito a agradecer.

Primeiramente a Deus, por acreditar ser Ele o projetista da vida e, em que pesem os ventos fortes deste período de pesquisa, quem me sustentou até aqui.

À minha família, em especial, à minha Mãe, Advanda, que sempre me incentivou, e ao meu Pai, Walmarcio, um exemplo de paixão e luta pela vida, e por ambos sempre acreditarem em mim, bem mais do que eu realmente mereça ou tenha competência. À minha avó, Maria José Barbosa, que, no auge dos seus 92 anos, não se esquece e sempre me pergunta “e o mestrado?” e, em seguida, diz que está em oração para que tudo corra bem. Não por ser um título que ela entenda do que se trata, mas por sentir que seja algo importante para mim.

Ao Luis Fernando, meu namorado e amigo, que passou este período me dizendo para ter calma, pois, sem dúvidas, eu seria uma professora universitária, e que, hoje, em que pese tenha que dar o braço a torcer por estar certo, me emociono ao observar a concretização de sua fala.

Ao professor Miguel Etinger de Araújo Júnior, por ter acreditado em mim e oportunizado o desenvolvimento desta pesquisa e, principalmente, pela paciência e compreensão sob medida, cruciais para a finalização desta etapa.

Ao coordenador Elve Miguel Cenci, a quem admiro por sua notória dedicação a este programa de Mestrado e Doutorado.

À Professora Ana Claudia Duarte Pinheiro, por ter incentivado, ainda na graduação, meu interesse pelos problemas locais de Londrina, fornecendo aparato teórico e conversas que fizeram a diferença.

À Universidade Estadual de Londrina, pelo abrigo, pela oportunidade de conhecer grandes pesquisadores e profissionais que a compõem e pelas portas que se abrem em razão do seu legado.

Aos meus amigos, em especial à Luiza Fernanda Silva Pavanello.

Aos meus recentes alunos do Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná, que, neste último semestre, me instigaram e me motivaram a ser melhor a cada dia.

Se queres ser universal começa por pintar a tua aldeia.

Liev Tolstoi

## RESUMO

CALDAS, Aline Cirilo. **A Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável na Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy em Londrina, Paraná, Brasil**: o Plano Diretor Municipal como base para ações concretas de proteção ambiental. 2022. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

O Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG), Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI) localizada no Município de Londrina, Estado do Paraná, possui, em seu entorno, entre o Parque e a sua circunvizinhança, uma área de transição denominada Zona de Amortecimento (ZA). Atualmente, na ZA do PEMG, há conflitos entre o mercado imobiliário, a sociedade rural, a associação comercial e industrial, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e até mesmo a municipalidade de Londrina, dentre outros atores sociais envolvidos, evidenciados em demandas judiciais. Há divergências acerca da regulamentação jurídica do local e, conseqüentemente, quanto à forma de utilização do espaço. Assim, utilizando-se do método dedutivo e tendo por premissas o Direito Negocial, o Planejamento Urbano, o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico subordinado a ela, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio de abordagem qualitativa, a fim de se analisar a relação de conflito existente na ZA no PEMG. Nesse sentido, restou demonstrado que o artigo 1.228 do Código Civil e os artigos 170, 182 e 225, todos da Constituição Federal de 1988, podem ser harmonizados no âmbito do planejamento urbano por meio do Plano Diretor Municipal, como forma de intervenção do Estado no domínio econômico para a promoção de negócios jurídicos públicos e privados, assegurando o desenvolvimento econômico sustentável e proporcionando um ambiente ordenado e adequado para toda a coletividade.

**Palavras-chave:** unidades de conservação; negócios jurídicos; desenvolvimento sustentável; planejamento urbano; Parque Estadual Mata dos Godoy; Londrina/PR.

## ABSTRACT

CALDAS, Aline Cirilo. **The Policy for Sustainable Economic Development in the Buffer Zone of the State Park Mata dos Godoys in Londrina, Paraná, Brazil:** The Municipal Director Plan as means for concrete actions to protect the environment. 2022. 84 p. Dissertation (Master's thesis in Business Law) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

The State Park Mata dos Godoy (MGSP), a Conservation Unit of Integral Protection (CUIP) located in the city of Londrina, state of Paraná, Brazil, holds in its surroundings, between the Park and its neighborhood, a transition area called buffer zone (BZ). Currently, in the buffer zone for the MGSP, there are many conflicts involving the real estate market, the rural society, the local trade and industry association, the municipality of Londrina, the non-governmental organizations, and other social actors, which are named in legal disputes conducted at higher courts. These conflicts exist due to disagreements on the legal regulation of the site, consequently, on how the space is to be used. Therefore, through the deductive method and taking as premises the Negotial Law, the Urban Planning, the constitutional right to defend the environment, and the economic development subordinated to that right, a bibliographic research of qualitative approach was conducted to analyze the conflicts in the buffer zone of MGSP. It is demonstrated that article nº 1228 of the Civil Code as well as articles nº 170, 182 and 225 in the Federal Constitution of 1988 can come to agree in the realm of urban planning through the Municipal Director Plan, which would serve as means of intervention from the Estate in the economy to promote public and private juridic business. Hence, sustainable economic development and an ordered and adequate environment for all the people would be ensured.

**Key words:** conservation units; juridic business; sustainable development; urban planning; State Park Mata dos Godoy; Londrina/PR.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Mapa 1</b> -	Perspectiva Brasil, Paraná, Londrina e Mata dos Godoy.....	46
<b>Mapa 2</b> -	Comparação: Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy.....	49
<b>Mapa 3</b> -	Sobreposição da Zona de Expansão Urbana.....	52
<b>Mapa 4</b> -	Cenário de prevalência da Portaria nº 217/2002.....	53
<b>Mapa 5</b> -	Lei Municipal nº 11.236/2015 .....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	Código de Processo Civil
ETEP	Espaço Territorial Especialmente Protegido
EUA	Estados Unidos da América
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAT	Instituto Água e Terra
MR-AC	Macrozona Rural de Agricultura Comercial
MR-AD	Macrozona Rural de Atividades Diversificadas
MR-CA	Macrozona Rural de Controle Ambiental
ONG	Organização Não Governamental
ONG MAE	Organização Não Governamental Meio Ambiente Equilibrado
ONU	Organização das Nações Unidas
PDML	Plano Diretor Municipal de Londrina
PDPML	Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina
PEMG	Parque Estadual Mata dos Godoy
RPPN	Reserva Particular de Patrimônio Natural
SDE	Setor de Desenvolvimento Econômico
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STL	Setor de Turismo e Lazer
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UC	Unidade de Conservação
UCPI	Unidade de Conservação de Proteção Integral
ZA	Zona de Amortecimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES NEGOCIAIS</b> .....	<b>13</b>
2.1	A PROPRIEDADE NO ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO .....	16
2.1.1	Função Socioambiental da Propriedade.....	21
2.1.2	A Propriedade em Espaços Territoriais Protegidos .....	23
<b>3</b>	<b>DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E OS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS</b> .....	<b>26</b>
3.1	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	30
3.1.1	Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação.....	38
3.2	ZONAS DE AMORTECIMENTO EM ÁREAS URBANAS .....	43
3.3	O CASO DO PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY .....	45
<b>4</b>	<b>PLANEJAMENTO URBANÍSTICO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL EM ZONAS DE AMORTECIMENTO</b> .....	<b>58</b>
4.1	RELAÇÃO ENTRE ECONOMIA E MEIO AMBIENTE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	59
4.2	PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA NORTEADORA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL .....	63
4.2.1	Plano Diretor de Londrina e a Zona de Amortecimento do PEMG .....	70
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Estado contemporâneo brasileiro, há espaços territoriais especialmente protegidos denominados Unidades de Conservação (UCs), para os quais, em razão da relevância natural ecossistêmica, dá-se proteção especial, a fim de garantir a manutenção dos recursos ambientais, fundamentais para a sobrevivência e o bem-estar das presentes e futuras gerações.

Em regra, todas as UCs possuem uma área em seu entorno denominada de Zona de Amortecimento (ZA), cujas propriedades que ali se encontram são passíveis de restrições, com o objetivo de minimizar impactos antrópicos negativos.

No Estado moderno, dessa maneira compreendido aquele que se preocupa com a pessoa humana e com a coletividade que a permeia, em um contexto econômico-social, e onde não prevalecem apenas os interesses individuais, mas leve-se em conta o bem comum da sociedade, o exercício da propriedade é suscetível de limitações, a fim de se garantir a proteção, bem como o fomento, do desenvolvimento sustentável por meio das atividades econômicas nela exercidas.

Atualmente, há, ainda, alguns conflitos em ZAs, como é o caso da que se estabeleceu nas adjacências do Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG), uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI) localizada no Município de Londrina, no Estado do Paraná. A área é alvo de interesses de diversos setores, uma vez que, *a priori*, a propriedade privada não é proibida no local, podendo, contudo, ser restringida para atender os objetivos da UC.

Por vezes, o próprio Poder Público municipal, ao ordenar o território, ignora as especificidades dessas áreas, causando sua ocupação desordenada, o que pode gerar, além de insegurança jurídica aos envolvidos, prejuízos para o meio ambiente e, conseqüentemente, para toda a sociedade.

Observa-se que as ZAs necessitam de um tratamento mais pormenorizado no aspecto local, visto que se inserem em um município a fim de proteger não apenas a UC em si (englobando todos os seus aspectos ecossistêmicos), mas a sociedade como um todo, em especial, aqueles indivíduos que estão ou pretendem estar naquela área. Dessa forma, é possível ter acesso a informações e incentivos claros e direcionados à imensidão da relevância desse espaço territorial especialmente protegido para a sociedade global.

Ante a problemática exposta, propõe-se verificar a compatibilidade do desenvolvimento de atividades econômicas com a proteção do meio ambiente na ZA do PEMG. Objetiva-se demonstrar que o Plano Diretor municipal, como uma ferramenta norteadora de política de desenvolvimento econômico sustentável, é capaz de, ao ordenar a ocupação a nível municipal, de acordo com a ordem constitucional vigente, controlar o processo de expansão desordenada do perímetro urbano, promover o desenvolvimento econômico sustentável e, conseqüentemente, impulsionar as atividades econômicas nessas áreas com a utilização da propriedade em benefício da coletividade, sendo, portanto, base para ações concretas de proteção ambiental.

A fim de atingir o objetivo retro mencionado, utilizou-se do método dedutivo, tendo como premissa o Direito Negocial e o planejamento urbanístico, e, ainda, o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento econômico subordinado a ela, utilizando-se da pesquisa bibliográfica, por meio de uma abordagem qualitativa.

Para tanto, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, busca-se delinear as relações negociais e a propriedade no Estado contemporâneo, passando por aspectos gerais da propriedade no atual ordenamento jurídico e pela função socioambiental da propriedade, finalizando ao abranger aspectos jurídicos em torno da propriedade em espaços territoriais protegidos.

No segundo capítulo, identifica-se a relação entre meio ambiente ecologicamente equilibrado e espaços territoriais, especificando, em uma abordagem histórica e jurídica, a existência das UC no ordenamento brasileiro, bem como das ZA, adentrando no caso do PEMG e apresentando suas principais características como UC. Além disso, demonstra-se a problemática existente na área de ZA do referido parque, que deu causa à Ação Civil Pública (ACP) promovida pela Organização Não Governamental Meio Ambiente Equilibrado (ONG MAE), que tratou de aspectos a respeito de leis municipais que ilegalmente avançaram na área da ZA, evidenciando-se a relevância do estudo do caso no presente trabalho.

Por fim, no terceiro capítulo, em face do problema demonstrado, refere-se à proposta de compatibilizar o desenvolvimento de atividades econômicas e proteção ao meio ambiente na ZA do PEMG por meio do planejamento urbanístico, passando pela relação ambiental e econômica no sistema constitucional brasileiro e trazendo o Plano Diretor como uma intervenção do poder público capaz de, em âmbito

municipal, corroborar a proteção ambiental e promover o desenvolvimento econômico sustentável em prol de toda a coletividade.

## 2 O ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES NEGOCIAIS

O Estado contemporâneo brasileiro, caracterizado como o resultado de diversas transformações políticas, jurídicas e econômicas ocorridas ao longo do tempo, possui, atualmente, um caráter intervencionista que, por meio da Constituição Federal (CF), estabelece diretrizes para todo o ordenamento jurídico.

A intervenção estatal ocorre, sobretudo, nas relações patrimoniais entre particulares, regulando a autonomia dos indivíduos, os quais, no atual ordenamento, devem agir dentro dos limites constitucionais, submetendo-se aos princípios, objetivos e normas fundamentais da Lei Maior, a qual busca salvaguardar valores e interesses socialmente relevantes tanto para a presente quanto para as futuras gerações.

Conforme esse paradigma, o atual Código Civil (CC) brasileiro, que trata das normas concernentes às relações jurídicas de ordem privada, passa a se submeter aos ditames constitucionais, recebendo, por parte da doutrina, a denominação de “Código Civil constitucionalizado”, ou seja, o texto legal que reúne, de forma sistemática, as regras pertinentes às relações patrimoniais entre particulares passa a ser interpretado de acordo com a Constituição Federal.

Negreiros (2006) proporciona uma análise da mudança de paradigma no Direito Civil por uma visão moderna e constitucionalizada, partindo do direito individual para o social, transformação que ela denomina, em diversos trechos, como “do indivíduo para a pessoa”. Para a autora:

O processo de constitucionalização do direito civil implica a substituição do seu centro valorativo - em lugar do indivíduo surge a pessoa. E onde dantes reinava, absoluta, a liberdade individual, ganha significado e força jurídica a solidariedade social. (NEGREIROS, 2006, p. 11).

A transmutação de indivíduo para pessoa carrega uma carga valorativa que está presente na CF de 1988, qual seja, de proteção da pessoa humana mediante a tutela da dignidade dos sujeitos, que é um dos fundamentos do Estado Democrático estabelecido pelo constituinte.

A mudança na interpretação do sujeito traduz a conversão do tratamento em relação ao indivíduo, que sai de uma função abstrata, formal e atomizada para a de uma pessoa, que se situa de forma concreta em um contexto econômico-social real. Há, portanto, a substituição de uma sociedade formada por

indivíduos em si mesmos considerados por outra, de pessoas, com senso de comunidade, na qual existem direitos e deveres a serem cumpridos entre as partes e para com a coletividade (NEGREIROS, 2006).

O CC perdeu o seu papel de “Constituição do direito privado”, como era por muitos denominado quando era o documento que unicamente regia as relações entre os particulares. Naquele contexto, os riscos oriundos das transações expressavam a sagacidade de cada indivíduo, e o Estado não realizava qualquer intervenção nesses negócios (TEPEDINO, 2006).

O cenário pós-guerra mundial, tanto da primeira como da segunda, trouxe, como transformação histórica, a ascensão de um Estado Social intervencionista, que passa a interferir na seara econômica e social com o objetivo de promoção do bem comum e dos direitos fundamentais. Essa mudança de paradigma foi, de fato, consagrada, no Brasil, a partir da CF de 1988, a qual mudou a hermenêutica a ser aplicada nas relações entre particulares, estabelecendo o dever de tutelar a pessoa e o aspecto social proveniente das relações negociais, com prevalência do social sobre o individual (TEPEDINO, 2006).

Nesse contexto, matérias antes exclusivas do CC, como a propriedade e os limites da atividade econômica, passaram a fazer parte de uma ordem pública constitucional, em que a centralidade de todo o ordenamento se encontra na Constituição.

Tal visão se mostra adequada e coerente com o atual paradigma constitucionalista, qual seja, o neoconstitucionalismo, que se preocupa com que os valores e princípios que permeiam o texto constitucional sejam efetivados e que tenham imperatividade no ordenamento jurídico. Nesse diapasão, algumas características desse novo constitucionalismo destacam-se, tal como menciona Coelho (2008, p. 116, grifo do autor): “[...] *mais ponderação do que subsunção* — traduz a singularidade da chamada interpretação especificamente constitucional [...]”.

Diante de tal cenário, observa-se que, no Estado contemporâneo, as relações negociais são regidas por uma ordem jurídica baseada na solidariedade e que, portanto, os interesses individuais, para serem convalidados, precisam contemplar o aspecto social. Nesse sentido entendem Tepedino, Barboza e Moraes (2014), para quem a base do negócio jurídico são as manifestações de vontade destinadas a produzir efeitos jurídicos. Ao encontro do exposto, e em complementação, acerca de aspectos relevantes do negócio jurídico, esclarece Mello:

[...] *negócio jurídico* é o fato jurídico cujo elemento nuclear do suporte fático consiste em manifestação ou declaração consciente de vontade, em relação à qual o sistema jurídico faculta às pessoas, dentro de limites predeterminados e de amplitude vária, o poder de escolha de categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficácia das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico. (MELLO, 1998, p. 184, grifo do autor).

Nesse mesmo palmilhar, Pereira (2017), dando ênfase ao elemento vontade, explica que o princípio da autonomia da vontade é aquele que confere ao indivíduo o poder de criar efeitos jurídicos, por meio da expressão de seus desígnios, sob a observância das leis, criando direitos e obrigações. Ressalta-se que, em razão da necessidade de respeito ao interesse da sociedade como um todo, essa autonomia é relativizada por meio de restrições conferidas pela ordem pública, o que pode ser observado, inclusive, em diversos outros ordenamentos pelo mundo.

Ademais, observa-se que a concepção de autonomia privada dentro do processo de constitucionalização do direito privado segundo Perlingieri (2007, p. 17) “mudou radicalmente na hierarquia constitucional dos valores, onde a liberdade não se identifica com a iniciativa econômica: a liberdade da pessoa e a conseqüente responsabilidade, ultrapassa e subordina a si mesma a iniciativa econômica”.

Esse “estreitamento da participação da autonomia da vontade” é ocasionado, essencialmente, pelo mais relevante limitador, qual seja, a CF, uma vez que, na visão neoconstitucionalista, até mesmo a lei infraconstitucional deve passar pelo seu crivo, não podendo com ela colidir e nem sobre ela prevalecer (TEPEDINO, 2014).

Destarte, reside na CF a base interpretativa e também o filtro pelo qual devem passar as normas infraconstitucionais, que precisam ser limitadas e balizadas pelos valores e princípios nela constantes. É, portanto, um instrumento à disposição, especialmente, da Administração Pública, que o utiliza para fazer valer direitos aos quais a própria Lei Maior destinou especial cuidado, garantindo a preservação e a manutenção do bem/direito, mediante a limitação da vontade e a ingerência nos negócios jurídicos, tanto do Estado como dos particulares.

O direito de propriedade, assim como outros também fundamentais, demanda, portanto, ponderação entre o interesse coletivo e o privado. Esclarece, ainda, Mendes e Branco (2021), p. 154) que “A afirmação sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de determinada alteração no regime de propriedade há de decorrer, pois, de uma cuidadosa ponderação sobre os bens e valores em questão”.

Nessa seara, promover a utilização do direito à propriedade como um instrumento que satisfaça anseios que estão muito além daqueles meramente individuais, contendo o dever intrínseco de beneficiar toda a sociedade e o seu futuro, é, portanto, um ponto de imprescindível estudo e aprofundamento.

## 2.1 A PROPRIEDADE NO ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO

Entre os indivíduos, a propriedade foi e continua sendo a razão de diversos conflitos – seja por tomada de territórios, por delimitação de áreas ou conquista de novas terras –, sempre precedidos da vontade de domínio sobre determinada coisa. Historicamente, a propriedade possui um caráter destacado de individualismo. De maneira conjunta com a autonomia privada, diz-se que se trata da projeção imediata, na ordem jurídica, de um individualismo que marcou, segundo Amaral (2018, p. 239-240): “o direito civil dos séculos passados. Como reação do iluminismo aos privilégios e do sistema feudal, permitia ao indivíduo isolar-se dos demais no uso, gozo e fruição dos seus bens, de modo absoluto e exclusivo”.

Ainda, o instituto da propriedade recebe influência dos regimes políticos e dos sistemas jurídicos em que está inserido, variando conforme o tempo, razão pela qual é considerado dinâmico.

Ao olhar para a história ocidental, vê-se um direito romano individualista. Já na Idade Média, havia uma dualidade entre o dono do imóvel e aquele que o usava de fato. Mais tarde, após a Revolução Francesa, a propriedade assume feição marcada novamente pelo individualismo. Por sua vez, com as contribuições das encíclicas *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, e Quadragésimo Ano, de Pio XI, foi acentuado seu caráter social para, depois, no século XX, retornar propriamente à ideia individualista. Ou seja, a propriedade oscila em cada espaço-tempo.

Atualmente, a garantia constitucional da propriedade é, frequentemente, submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com os parâmetros fixados pela CF de 1988 (GONÇALVES, 2022).

Sobre essas transformações da concepção do direito de propriedade, Duguit (2009) afirma que se deve permanecer a premissa do direito-dever, tal como difundida por Auguste Comte. Entende que, em relação à propriedade, os direitos só

se justificam pela missão social para a qual devem contribuir. Em suma, o autor preleciona que a propriedade é um direito interligado a um dever, o qual diz respeito ao cumprimento de uma missão social. Logo, trata-se de um direito-dever (DUGUIT,2009).

De maneira histórica, desde o Brasil Colônia, a apropriação da terra ocorreu de forma artificial, ou seja, apenas havia um titular sem que isso significasse que ele, de fato, a utilizava. Pois bem, atualmente, a propriedade está ligada ao trabalho do homem realizado nela, no sentido de que o trabalho do homem na propriedade é o que a torna legítima. Porém, adverte-se que apenas o trabalho não é condição suficiente para adquirir o direito de propriedade, sendo, na verdade, apenas um elemento que o legitima.

A propriedade não é, por si, apenas a função social, mas se legitima por meio dessa, que é um princípio limitador do seu exercício (FACHIN, 1988).

Interessante notar que, não obstante outras limitações, o direito de propriedade, antes considerado sagrado e inviolável, conforme Di Pietro (2022), hoje submete-se à prevalência do princípio da função social da propriedade:

Note-se que, enquanto a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, proclamava ser a propriedade “direito inviolável e sagrado”, o Código de Napoleão, de 1804, pretendendo ser individualista, consagrou, como princípio, a legitimidade da limitação do Estado sobre a propriedade, ao definir esse instituto, no artigo 544, como “o direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, **contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos**”.

Apenas, enquanto naquela época essas leis e regulamentos se limitavam, quase exclusivamente, aos direitos de vizinhança, aos poucos o seu campo foi se ampliando, com a tendência para condicionar, cada vez mais, o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. O princípio permanece, mas o seu alcance alterou-se profundamente, dando à propriedade sentido social então desconhecido. Hoje, prevalece o princípio da **função social da propriedade**, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também as de deixar fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer, expressa no artigo 182, § 4º, consistente no **adequado aproveitamento do solo urbano**. (DI PIETRO, 2022, p. 172).

A função social estaria intrinsecamente ligada a uma atividade-fim, que contemple, além do indivíduo, a coletividade, e, desse modo, por meio de uma relação entre dever e poder, justificaria a propriedade. Herman Benjamin (1993, p. 23), conclui que “[...] função seria a atividade finalisticamente dirigida à tutela de interesse de outrem, caracterizando-se pela relevância global, homogeneidade de regime e manifestação através de um dever-poder”.

Dessa forma, ratificando-se o exposto, entende-se que a função social é o reflexo que o instituto jurídico da propriedade deve exercer na sociedade e os efeitos que produz em terceiros. Os proprietários não terão irrestrito poder sobre seus bens, visto que possuem obrigações, impostas por aquele postulado balizador, em benefício da coletividade. Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2022, p. 172) conclui: “As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade”.

Um dos institutos jurídicos fundamentais do ordenamento é a propriedade, bem como o mais importante dos direitos privados, uma vez que possui ligação com os demais institutos civis. É apontada pela doutrina como o elemento basilar do direito patrimonial e, no atual sistema jurídico brasileiro, é um direito fundamental previsto e garantido na CF, em seu art. 5º, inciso XXII, devidamente condicionado à função social, sendo possível, em determinados casos, a desapropriação, conforme inciso XXIV do mesmo artigo. Encontra-se, também, elencado como um princípio da Ordem Econômica e Financeira (artigo 170, inciso II), devidamente regulamentada como categoria unitária pelo CC (artigos 1.228 a 1.368), condicionado, ainda, a normas da legislação especial (AMARAL, 2018).

A propriedade é classificada como um direito subjetivo absoluto. Porém, isso não significa que se pode fazer dele o que se bem quiser, uma vez que até mesmo os direitos absolutos, considerados, por excelência, oponíveis a todos, como a propriedade, possuem limitações ao seu exercício, conforme o que estabelece o ordenamento jurídico.

Como já mencionado, o uso da propriedade no Direito Brasileiro é dependente do devido cumprimento de sua função social, destarte previsto na CF de 1988, tanto no título dos Direitos e Garantias Fundamentais como no da Ordem Econômica. Ainda, adverte-se que, se porventura um titular de um direito absoluto agir sem observância das restrições normativas e alcançar esfera jurídica alheia, não há proteção a tal conduta, sendo, portanto, um ato ilícito (PEREIRA, 2017).

Limitações ao direito de propriedade em prol do bem comum da sociedade mostram-se legítimas, pois decorrem de uma ação que objetiva cumprir a sua inerente função social. Trata-se de compatibilizar interesses que, outrora, em um outro paradigma de compreensão, foram antagônicos, mas que, atualmente, no sistema jurídico vigente, são complementares para obtenção de um bem comum, o

qual, frisa-se, beneficia toda a sociedade.

Observa-se, que o direito de propriedade se configurava, *a priori*, como um direito pleno do indivíduo, para utilizar e dispor do bem como pretendesse. Contudo, o conceito do referido instituto na contemporaneidade sofreu alterações, passando a limitá-lo em função do interesse social, o que trouxe maior significado às atividades exercidas na propriedade do que a simples titularidade do sujeito sobre o bem, afetando, portanto, todas as relações negociais em torno dela.

De acordo com Venosa, com o olhar do CC vigente, afirma que há diversas leis que afetam o individualismo da propriedade: “são muitas cada vez mais numerosas as leis que interferem na propriedade. A exigência da limitação decorre do equacionamento do individual e do social, como acentuado” (VENOSA, 2022, p. 152). Não poderia ser de outro modo, pois em cada região, espaço, há necessidades diversas e, assim sendo, a depender de onde esteja a propriedade, haverá distintos interesses sociais.

Gonçalves estabelece que todo o conjunto de leis com sentido de limitação “acaba traçando o *perfil* atual do direito de propriedade no direito brasileiro, que deixou de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado, para se transformar em um direito de finalidade social” (GONÇALVES, 2016, p. 241, grifo do autor).

Saliente-se, ainda, que a propriedade possui um caráter multifacetado, de modo que se afigura mais adequado referir-se, portanto, a “propriedades”, no plural, ao invés de utilizar o termo no singular. Isso porque, o exercício desse direito se compartimenta em diversas vertentes, refletindo uma pluralidade de manifestações do fenômeno jurídico, tais quais as propriedades rurais, industriais, intelectuais, urbanas, entre outras. Mas, embora se revista de muitas formas, todas possuem um dever em comum, qual seja o de concretizar a função social, de maneira diferenciada e adequada em cada caso (CARVALHO, 2018).

Dessa maneira, o instituto da função social da propriedade traz que os bens devem ser explorados de acordo com as exigências do bem comum. Nesse sentido, avança-se para também estar em consonância com as finalidades ambientais, sociais e econômicas estabelecidas nas normas. É o que está disposto no art. 1.228 do CC:

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.

§ 2º **São defesos** os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O **proprietário pode ser privado da coisa**, nos casos de desapropriação, **por necessidade ou utilidade pública ou interesse social**, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º **O proprietário também pode ser privado da coisa** se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. (BRASIL, 2002b, grifo nosso).

A atual CF deu à função social tratamento nunca antes conferido pelas constituições que a antecederam, pois foi além de estabelecê-la como direito, garantia individual ou princípio da ordem econômica, mas ofertou posicionamento no sistema constitucional com indicação de conteúdo mínimo e expresso quanto à propriedade imobiliária, isso é, saindo das raias da abstração e da generalização, bem como da oscilação do poder e do jogo político (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

A nova versão da função social, presente na CF de 1988, por caracterizar uma proteção “inovadora”, veio a sofrer inúmeras críticas: das camadas sociais mais conservadoras, pelo receio de perderem poderes que antes exerciam sobre seus bens de modo absoluto; e por aquelas mais progressistas, pois depreendiam do princípio um instrumento abstrato para legitimação da propriedade capitalista.

Diante desse cenário de interesses contrastantes entre conservadores e progressistas, observa-se que houve, pelos legisladores, uma tentativa de equilíbrio e, em decorrência da fixação de critérios objetivos para aferição da função social, tais temores foram suplantados, *ipsis litteris*, Tepedino e Schreiber (2005, p.104-105) “assegurando a efetividade da fórmula como meio de controle do exercício da situação subjetiva de propriedade”. Destaca-se, ainda, que a visão clássica da doutrina civilista tradicional veio sendo superada pelas jurisprudências estaduais e dos tribunais superiores, assegurando garantia à propriedade que cumpre sua função social (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

Deixados de lado os extremismos de ambos os grupos, atualmente,

há uma propriedade relativizada e, em virtude das restrições oriundas dessa relativização por meio da função social, uma visão que contempla tanto o direito individual como o social, a ordem econômica e a proteção do meio ambiente.

Destarte, a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas existentes nas propriedades rurais e urbanas recebe proteção da legislação pertinente, que distribui a responsabilidade por garanti-la entre Estado e integrantes dos setores privados em sentido amplo – ou seja, pessoas físicas e jurídicas –, a fim de que cumpram as obrigações atinentes a alcançar a qualidade, a segurança e o equilíbrio ambiental, social e econômico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022).

### 2.1.1 Função Socioambiental da Propriedade

A função social da propriedade encontra-se na Constituição Federal de 1988 no rol de direitos e garantias individuais (artigo 5º, inciso XXIII), e como um princípio da ordem econômica, conforme inciso III do artigo 170 (BRASIL, 1988). Há, ainda, na norma constitucional, requisitos para o seu cumprimento em propriedades rurais; os quais englobam diversos aspectos, dentre eles, a preservação ambiental. Nesse sentido, ao englobar o meio ambiente, pode-se dizer que foi dada uma nova roupagem e denominação para o instituto.

De antemão, adverte-se que não apenas a propriedade rural possui a sua função social ligada à exigência de proteção do meio ambiente, pois, o Código Civil (CC) brasileiro de 2002 menciona o instituto, contemplando seu aspecto ambiental sem se limitar à propriedade rural, mas como um dever intrinsecamente ligado ao proprietário, especificamente nos §§ 1º e 2º do artigo 1.228 (BRASIL, 2002b).

Extrai-se do mencionado dispositivo, que regula as atividades particulares, que a propriedade deve ser exercida de forma que sejam preservadas “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico [...] bem como evitadas a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002b). Diante disso, o dever de tutela ambiental encontra-se presente nas relações privadas como forma de legitimação do direito à propriedade e, saindo do âmbito do CC, há, ainda, no ordenamento brasileiro, leis ordinárias que também aproximam a função social do aspecto ambiental, tal qual o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

Ante à nova ordem presente no sistema jurídico nacional, Lemos (2008) defende que não se deve falar, nos dias atuais, apenas em função social da

propriedade, mas sim em função socioambiental da propriedade, pois, dessa forma, se estaria em perfeita consonância com os princípios tanto do artigo 225, do artigo 170 da CF e, ainda, com o artigo 1.228 do CC, exigindo-se do proprietário medidas positivas e negativas a fim de manter ecologicamente equilibrado o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Mais que considerar que o conteúdo ambiental está contemplado na função social da propriedade, a expressão “função socioambiental” se mostra mais completa e, portanto, adequada, pois, além de uma conformação social, há, atualmente, dentro do contexto legislativo, a conformação ambiental.

Por sua vez, Canotilho e Leite (2015) também defendem que, além da função social já considerada clássica, a CF de 1988 introduziu o que denominam como sendo até mesmo uma função ecológica autônoma da propriedade, consistente no dever de tutelar, além do caráter social já visto, a imprescindibilidade de englobar o aspecto da utilização adequada dos recursos naturais.

A função ambiental, ao contrário da social, que incide apenas na propriedade privada, aplica-se independentemente se o regime da propriedade é público ou privado. Em razão do direito ao meio ambiente possuir natureza de direito subjetivo da personalidade, independentemente de quem seja a propriedade (Estado ou particular), a exigibilidade de seu direito é cogente (CARVALHO, 2018).

A propriedade, quando exercida em harmonia com o interesse coletivo, promove a democratização desse direito, porque alinha interesses de aspectos econômicos, sociais e de preservação do meio ambiente, colocando lado a lado o direito real individual e o bem estar social no seu sentido mais completo, uma vez que contempla o equilíbrio ecológico, necessário e vital para a continuidade da vida (ANTUNES, 2021).

Ademais, frisa-se que, por mais que se fale de uma função socioambiental em razão do dever de tutela dos espaços e bens ambientais, não quer dizer que eles não serão utilizados. Não significa, portanto, que espaços de relevante interesse ambiental devem ser colocados completamente em estado de conservação, sem a intervenção humana, pois há possibilidade do estabelecimento de relações privadas nesses espaços e sobre os seus elementos. O que tem que despontar é que devem prevalecer o uso e o gozo ligados à função socioambiental e à manutenção dos equilíbrios ecológicos fundamentais, os quais são imprescindíveis e devem preponderar sobre a autonomia privada (CANOTILHO; LEITE, 2015).

Por conseguinte, é válido compreender de que forma relações privadas podem se estabelecer em espaços territorialmente protegidos, o que se passa a abordar no subtópico seguinte.

### 2.1.2 A Propriedade em Espaços Territoriais Protegidos

A Constituição Federal de 1988, institui no artigo 225, §1º, inciso III, a necessidade de definição de espaços territoriais a serem protegidos (BRASIL, 1988). Por sua vez, o legislador infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.985/2000, regulamentou o dispositivo constitucional, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000). Desse modo, extrai-se que, os espaços territoriais referidos pelo constituinte tratam-se, hoje, também, das Unidades de Conservação (UCs), embora a essas não se resumam, pois existem outros que igualmente recebem tal proteção, como as Áreas de Proteção Permanente (APPs).

Esses espaços territoriais protegidos constitucionalmente possuem como característica fundamental o dever de serem tratados de forma especial, pois, neles, mais que em outras áreas, há a necessidade de tutela do bem ambiental, seja por serem definidos como áreas de conservação ou preservação, seja por possuírem valor ambiental relevante para a manutenção da vida.

Nesse sentido, retoma-se a ideia, já trabalhada, de que, para a propriedade privada ser protegida constitucionalmente, é imposto ao proprietário que cumpra a função socioambiental. Tal regra é ainda mais condicionada, ou seja, existem ainda mais restrições, quando se tratam de espaços territorialmente protegidos, havendo situações em que a propriedade privada e as relações negociais sequer podem ocorrer, como é o caso das Unidades de Proteção Integral, onde, em regra, não é permitido o uso da área de maneira privada.

Mas, o ponto que se pretende abordar refere-se às áreas de espaços protegidos onde ainda é possível exercer a propriedade privada e, portanto, estabelecer relações negociais. Trata-se de um usufruto excepcional, em que há finalidades específicas que devem ser realizadas pelo proprietário como condição para a sua permanência. Canotilho e Leite (2015, p.113) afirmam que:

[...] concebida a proteção desses espaços na condição de tarefa/dever do Estado que deve cumprir funções, pode-se também considerar que a sua proteção representa uma verdadeira opção político-constitucional de organização funcional dos espaços, e, principalmente, de definição funcional

das relações que são estabelecidas nesses espaços. Assim, podem-se delinear, com clareza, objetivos fundamentais traçados pela norma constitucional, que precisam ser cumpridos pela execução daquele dever/tarefa de proteção, os quais encontram sua justificação em um contexto de revisão das relações de apropriação, marcadas pelos valores da solidariedade e socialidade.

A fim de se obter a manutenção do equilíbrio ecológico, há diversas restrições nos espaços territorialmente protegidos. De antemão, destaca-se que, nas UCs – definidas dessa forma em razão de contemplarem biomas e interesses a serem protegidos em um aspecto mais específico, que perpassa a generalização da proteção ao meio ambiente – faz-se, portanto, um estudo para avaliar toda a riqueza natural da área e, a partir de seu resultado e conclusões, alguns comportamentos são restringidos.

Nos casos das UCs, além das normas constitucionais e infraconstitucionais, o documento responsável por impor restrições específicas denomina-se Plano de Manejo, assunto que será tratado de forma detida no próximo capítulo. Todavia, cabe aqui observar que o poder público, por meio desse instrumento técnico, pode restringir o uso da propriedade, não apenas em seu interior, mas também à sua volta, como nos casos de Zonas de Amortecimento (ZA) e Corredores Ecológicos (MACHADO, 2020).

Ressalta-se, ainda, conforme será tratado no decorrer dos capítulos adiante, que, em espaços territorialmente protegidos em que é possível a incidência da propriedade privada, ela deve ser estimulada e delineada de forma a garantir segurança jurídica aos proprietários e às relações negociais possíveis nessas áreas. Isso porque, do ponto de vista econômico, é necessário estimular que o proprietário, consoante afirma, Carvalho (2018, p.1.668-1.669):

[...] seja responsável pela internalização de quaisquer externalidades (tais como poluição ou degradação ambiental em geral), bem como tenha estímulos não apenas para explorar economicamente, mas garantir a saúde e equilíbrio ecossistêmico da área objeto de sua propriedade.

Dessa maneira, destaca-se o entendimento de Canotilho e Leite (2015, p. 63), quando afirmam que a CF de 1988 não contemplou o ambiente apenas como mero meio de proveito econômico para o homem, mas foi além:

Os fortes delineamentos econômicos de ordem constitucional são conformados com a proteção ambiental. Assim, o art. 170, ao assegurar a livre iniciativa, coloca a defesa do meio ambiente como princípio geral da

atividade econômica. Ressalte-se, nesse sentido, que o art. 170, VI, foi modificado pela Emenda Constitucional n. 42/2003, impondo a defesa do meio ambiente e exigindo o procedimento do impacto ambiental no processo produtivo. A mesma diretriz segue o art. 186, ao dispor sobre a função socioambiental da propriedade. Tal dispositivo, ao valorizar o aproveitamento econômico do ambiente (aspecto econômico), estatui que deve ser realizado de acordo com o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente.

Para melhor compreender a possibilidade de existência de desenvolvimento econômico em espaços territorialmente protegidos e de uso coerente de seus recursos naturais (naqueles em que é possível a existência da propriedade privada) e, ainda, tomando como objeto de estudo as ZAs de UCs – em especial, a do Parque Estadual Mata dos Godoy –, é preciso, primeiramente, conhecer as particularidades dessas áreas para, posteriormente, analisar a possibilidade de se compatibilizar nelas o desenvolvimento de atividades econômicas e a promoção de relações negociais com a proteção do meio ambiente.

### **3 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E OS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS**

A terceira geração de direitos fundamentais abarca, entre outros, os difusos ou transindividuais, ou seja, aqueles que transcendem os interesses de indivíduos determinados, possuindo objeto indivisível e titularidade indeterminada e cujos titulares estão interligados por circunstâncias de fato (FIORILLO, 2021).

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe a consagração de um bem que não possui características de direito público ou, muito menos, privado, mas qualidades próprias, desvinculadas dos institutos da posse e da propriedade. Essa concepção transcende a tradicional ideia dos direitos ortodoxos, ajustando-se, portanto, ao conceito dos direitos difusos (FIORILLO; FERREIRA, 2015).

O referido bem encontra-se disposto no Capítulo VI da Lei Maior, especificamente no artigo 225 (BRASIL, 1988). Trata-se, pois, do direito a que toda a sociedade possui de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, vez que essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Segundo Antunes (2021), as Constituições anteriores à de 1988 tratavam da temática do meio ambiente de forma esparsa e com enfoque na infraestrutura da atividade econômica, cujas legislações infraconstitucionais priorizavam as atividades produtivas em detrimento da conservação dos recursos naturais.

Contudo, a partir da atual CF, o meio ambiente passou a ser considerado um direito fundamental, tendo o constituinte originário reconhecido a necessidade da proteção ambiental, de forma a assegurar uma adequada fruição dos recursos naturais e um nível elevado de qualidade de vida para as populações. Para tanto, conceitos interdisciplinares passaram a desempenhar papel importante na interpretação da norma constitucional (ANTUNES, 2021).

Corroborando o exposto, nas palavras de Rodrigues (2021, p. 33), “durante muito tempo, assim, os componentes ambientais foram relegados a um papel secundário e de subserviência ao ser humano [...]”, antes que o meio ambiente fosse considerado um objeto autônomo de tutela jurídica. Para o autor, as mudanças de paradigma na temática ambiental podem ser divididas em três fases:

**Primeira fase - a tutela econômica do meio ambiente:** [...] abrange da época do descobrimento até a segunda metade do século XX. Nessa primeira fase, a proteção do meio ambiente tinha uma preocupação meramente econômica. O ambiente não era tutelado de modo autônomo, senão apenas como um bem privado, pertencente ao indivíduo. Essa forma de proteção pode ser vislumbrada no antigo Código Civil Brasileiro de 1916, por exemplo nas normas que regulavam o direito de vizinhança (arts. 554, 555, 567, 584, etc.). [...] **Segunda fase - a tutela sanitária do meio ambiente:** Destacam-se nesse período, que pode ser didaticamente delimitado de 1950 a 1980, o Código Florestal (Lei n. 4.771/65), o Código de Caça (Lei n. 5.197/67), o Código de Mineração (Decreto-lei n. 227/67), a Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (Lei n. 6.453/77), etc. A rasa leitura desses diplomas permite a franca identificação de uma preocupação do legislador com o aspecto da saúde, embora não se possa desconsiderar o fato de que ainda sobrevivia (como ainda hoje ocorre) o aspecto econômico-utilitário da proteção do bem ambiental. [...] **Terceira fase - a tutela autônoma do meio ambiente e o surgimento do direito ambiental:** [...] o que se viu a partir da década de 1980 foi uma verdadeira mudança de paradigma: não seria mais o homem o centro das atenções, mas o meio ambiente em si mesmo considerado. [...] pode-se afirmar que a Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi, por assim dizer, o marco inicial dessa grande virada. Foi ela o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo. [...] Se a Lei n. 6.938/81 representou um marco inicial, o advento da Constituição de 1988 trouxe o arcabouço jurídico que faltava para que o Direito Ambiental fosse içado à categoria de ciência autônoma. Isso porque é no Texto Maior que se encontram insculpidos os princípios do Direito Ambiental (art. 225). (RODRIGUES, 2021, p. 33-34, grifos nossos).

Para Sarlet e Fensterseifer (2014), a noção moderna brasileira do Direito Ambiental, que considera o meio ambiente um bem jurídico autônomo com contornos conceituais e normativos próprios, só foi possível a partir do cenário jurídico internacional, com a realização de grandes eventos, tendo como exemplo, as Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) em matéria ambiental – Estocolmo (1972), Rio-92 (1992), Johannesburgo (2002) e a Rio+20 (2012) –, e, ainda, os diplomas (declarações e tratados) internacionais firmados nas reuniões entre os países.

Diante disso, verifica-se que a construção do conceito ambiental moderno é resultado de inúmeros encontros e debates internacionais, de interesses morais, culturais, sociais e ecológicos aderidos ao longo dos anos, o que possibilitou ultrapassar a visão egoística e antropocêntrica para adotar uma perspectiva holística do meio ambiente, o qual passou a ser interpretado de forma ampla e aprofundada.

Para Trennepohl (2022), o meio ambiente pode ser classificado, inicialmente, em quatro categorias de abordagem: natural, cultural, artificial e do trabalho. Mas, cabe, também, falar em uma quinta: do patrimônio genético.

A abordagem natural envolve, além da flora e da fauna, a atmosfera, a água, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, bem como os recursos minerais.

O meio ambiente cultural refere-se aos elementos concernentes à formação dos grupos nacionais de expressão; às criações artísticas e tecnológicas; a obras, objetos, documentos e edificações em sentido amplo; e aos conjuntos urbanos, paisagísticos, arqueológicos, paleontológicos, ecológicos e científicos (TRENNEPOHL, 2022).

Já o meio ambiente artificial representa o direito ao bem-estar relacionado às cidades sustentáveis e aos objetivos da política urbana, pois diz respeito ao espaço urbano que foi construído pelo homem.

Por sua vez, o meio ambiente do trabalho é aquele com enfoque na segurança da pessoa humana no seu local de trabalho, envolvendo saúde, prevenção de acidentes, dignidade da pessoa humana, salubridade e condições de exercício saudável do trabalho.

Por fim, o meio ambiente genético, ou do patrimônio genético, engloba o conjunto de todos os seres vivos que constituem a biodiversidade do planeta, incluindo os homens, os animais, os vegetais e os micro-organismos (TRENNEPOHL, 2022).

Em relação ao direito constitucional ao meio ambiente, expresso no artigo 225 da CF, Antunes (2021) traz breves explanações conceituais, destacando que se trata de um direito destinado a todos, isto é, brasileiros natos e naturalizados, estrangeiros, inclusive os não residentes no país, e outros que, por motivos diversos, tenham tido seus direitos de cidadania suspensos, ainda que parcialmente. Na mesma linha, Oliveira (2017) menciona que a expressão “todos têm direito” criou um direito público subjetivo *erga omnes*, cujo exercício pode se dar em face de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Ademais, o meio ambiente deve ser ecologicamente equilibrado, ou seja, não poluído, mas hígido e salubre, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

O equilíbrio ecológico não significa uma permanente inalterabilidade das condições naturais. Contudo, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõem a ecologia – populações, comunidades, ecossistemas e a biosfera – não de ser buscadas intensamente pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas. (MACHADO, 2020, p. 162 *apud* ODUM, 1975, p.24).

Ainda, deve-se entender que o meio ambiente é bem de uso comum, pois autônomo, de titularidade difusa, indisponível e insuscetível de apropriação, cujo

papel de geri-lo, de garantir e efetivar sua fruição, cabe ao Estado, por intermédio das três esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), e, por fim, à sociedade, incumbe o dever de defendê-lo e preservá-lo (OLIVEIRA, 2017).

No que tange à responsabilidade do Estado, a própria CF de 1988 trouxe em seu artigo 225, §1º, inciso III, a obrigação do Poder Público de demarcar Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) em função de suas relevantes características ecológicas, admitindo-se a sua alteração apenas mediante lei e desde que não sejam modificadas suas características fundamentais que tenham embasado a proteção (BRASIL, 1988).

Tais espaços são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e podem ser localizados em áreas públicas ou privadas (BRASIL, 1981). No entanto, por possuírem atributos ambientais relevantes, devem se submeter a um tratamento diferenciado e especial, sujeitando-se ao regime jurídico de interesse público, ainda que inseridos em áreas privadas.

Antunes entende haver dois grandes grupos de ETEPs no Direito Ambiental brasileiro:

Os ETEPs, no Direito brasileiro, podem ser divididos em dois grandes grupos, a saber: (1) **os criados por força de lei** e (2) **os criados por ato do Poder Público**. Os ETEPs criados por força de lei são aqueles genericamente indicados, por exemplo, na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, impropriamente denominada como Novo Código Florestal [NCF], ou seja as: (1) áreas de preservação permanente; (2) as reservas legais florestais, e as áreas de (3) uso restrito. Estes são ETEPs aplicáveis em todo o território nacional, bastando que as características previstas legalmente se encontrem presentes sobre o território para que a proteção legal incida. Por sua vez, os ETEPs criados por ato do Poder Público são os que demandam um ato concreto para a sua instituição, confundindo-se com as chamadas Unidades de Conservação tratadas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação [SNUC]. Como se sabe, o SNUC está dividido em dois grandes blocos de unidades de conservação: (1) as de proteção integral e (2) as de uso sustentável que se subdividem em diferentes categorias. (ANTUNES, 2021, p. 586, grifos nossos).

Observa-se que, de forma geral, os ETEPs estão regulamentados no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), como Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais e Áreas de Uso Restrito (BRASIL, 2012); ou pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), como Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPIs) e Unidades de Conservação de Uso Sustentável (BRASIL, 2000), desmistificando a confusão de nomes e tipos de espaços

especialmente protegidos, pois, tinha-se a falsa ideia de que UCs era sinônimo de ETEPs.

Além desses espaços, há, ainda, as terras indígenas e quilombolas, que são áreas pertencentes à União ocupadas por populações tradicionais, as quais possuem a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes. Há, também, as Reservas da Biosfera, que são designadas objetivando aplicar o modelo de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável.

Destarte, tendo em vista o objeto da presente dissertação, serão abordadas com maior enfoque, no subtópico a seguir, as UCs e suas respectivas categorias.

### 3.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A noção de áreas verdes protegidas remonta à antiguidade, quando espalhadas geograficamente pelos continentes por razões diversas, seja por interesse sagrado da natureza, por *status* ou para reservas de caças reais. Certo é que, atualmente, não é mais comum identificar qualquer caráter religioso ou cultural em territórios protegidos, mas sim a necessidade da sociedade moderna de garantir a existência de espécies, ecossistemas e bancos genéticos para a atual e as futuras gerações (BENJAMIN, 2001).

O marco inicial da delimitação de áreas protegidas foi a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América (EUA), em 1872. Segundo Franco, Schittini e Braz (2015), as motivações para tal feito foram duas: a primeira, predominantemente inspirada por valores românticos, pela apreciação estética da natureza, pela sacralidade de paisagens selvagens e pela sua importância cultural e inspiratória, pode ser denominada de motivação preservacionista. Já a segunda, tinha como valores fundamentais o uso direto, mas racional, democrático e eficiente da natureza, cujos simpatizantes ficaram conhecidos por conservacionistas.

Seguindo o modelo norte-americano, outros países também começaram a criar seus parques nacionais.

O Canadá criou o seu primeiro parque nacional em 1885, seguido por Nova Zelândia em 1894, África do Sul e Austrália em 1898, México em 1894, Argentina em 1903 e Chile em 1926. Todos tinham objetivos semelhantes aos de Yellowstone - "proteger áreas consideradas 'virgens' e de grande beleza

cênica para o deleite dos visitantes”. (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 238).

Diante disso, e aliado aos movimentos culturais e intelectuais que se moldavam no Brasil nos séculos XVIII e XIX influenciados pelas ideias Iluministas e que tinham como premissa a preocupação com o uso racional dos recursos naturais, em 1876, André Rebouças<sup>1</sup> propôs a criação de parques em Sete Quedas e na Ilha do Bananal, São Paulo, sob a justificativa da potencialidade de desenvolvimento do turismo. Posteriormente, houve a criação da primeira Reserva Florestal Estadual de São Paulo, na Serra da Cantareira (SP), em 1896; da Estação Biológica do Alto da Serra, em Cubatão (SP), em 1909; da Reserva Estadual de Itatiaia (RJ), mais tarde transformada no primeiro Parque Nacional do Brasil, em 1937; do Parque Nacional de Iguaçu e Serra dos Órgãos (RJ), em 1939, entre outros (FRANCO *et al.*, 2015).

O que se tinha, nesse período, eram verdadeiros “parques de papel”, que podem ser entendidos como determinados espaços ambientais criados sem o menor rigor científico e sem definição do atributo ambiental tutelado e o fim ao qual se destinam.

Tal percepção só ocorreu a partir das décadas de 1940 e 1950, quando conceitos novos das Ciências Naturais, especialmente da Ecologia, passaram a demonstrar que os parques criados estavam se desenvolvendo de forma isolada, sem considerar as inter-relações dos fatores bióticos e abióticos, a interdependência dos ecossistemas e a sua representatividade naquela região.

“A crescente notoriedade dos movimentos ecologistas ou socioambientalistas e os novos conhecimentos científicos e técnicas da Biologia da Conservação impactaram os debates sobre as áreas protegidas” (FRANCO, SCHITTINI; BRAZ, 2015, p. 255), o que fez o Poder Constituinte Originário inserir na CF de 1988 o dever do Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e criar espaços territoriais especialmente protegidos (BRASIL, 1988).

A atual CF, no Capítulo VI, quando trata especificamente do meio ambiente, estabelece, no artigo 225, que todos possuem direito ao meio ambiente

---

<sup>1</sup> André Pinto Rebouças foi um engenheiro e abolicionista nos tempos de Brasil Império e tinha conhecimento aprofundado sobre botânica e geografia. Foi o primeiro a propor o estabelecimento de parques nacionais no Brasil, indicando, para tanto, duas áreas: a Ilha do Bananal e o município de Sete Quedas (MS).

ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988). Ademais, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo tanto para as presentes como para as futuras gerações, instituindo, inclusive, normas programáticas a fim de assegurar a efetividade do artigo mencionado (BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, no ano 2000, foi publicada a Lei nº 9.985/2000, conhecida como Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), considerada o diploma de maior relevância para a proteção do meio ambiente, pondo fim à criação dos chamados “parques de papel” e regulamentando o texto constitucional, tornando-se um instrumento real e formal de proteção do meio ambiente (RODRIGUES, 2021).

A denominação “Sistema Nacional de Unidades de Conservação” (SNUC) se deu em virtude da inclusão de todos os entes federativos (federal, estaduais e municipais) na gestão das UCs, cada qual no âmbito de suas competências. Inclusive, o sistema fortalece o pacto federativo, que assume relevância especial quando as UCs contemplam corredores ecológicos e ZAs, visando assegurar a integridade e o equilíbrio dos ecossistemas protegidos.

A Lei 9.985/2000 prevê um sistema integrado, inclusive mediante a cooperação dos entes federativos, com a criação de uma política nacional de unidades de conservação. O art. 3º do diploma, nesse sentido, estabelece que o SNUC “é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais”. Em outras palavras, o dispositivo opera na perspectiva de um pacto federativo capaz de integrar políticas públicas de natureza ecológica entre todos os entes federativos, inclusive por força do que dispõe, por exemplo, o art. 23 da CF/1988, ao estabelecer a competência administrativa comum em matéria ambiental de todos os entes federativos, e a LC 140/2011. No tema das unidades de conservação, resulta ainda mais evidente a importância dessa integração entre as políticas federais, estaduais e municipais, especialmente para contemplar o trânsito (por exemplo, corredores ecológicos e zonas de amortecimento), em termos de diversidade biológica, entre as diferentes unidades de conservação, assegurando a integridade e equilíbrio dos ecossistemas protegidos. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022, p. 810).

Antes de adentrar as especificidades das UCs, vale mencionar a questão da terminologia adotada na Lei do SNUC, que foi instituída a fim de regulamentar a previsão constitucional de 1988 no inciso III do §1º do artigo 225:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que

comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. (BRASIL, 1988).

Levando-se em conta o que prevê a norma constitucional mencionada, não há menção ao termo Unidades de Conservação (UCs), mas a Espaços Territorialmente Protegidos (ETEPs). Nesse sentido, Benjamin (2001, p. 288, grifo do autor) esclarece que a terminologia adotada “não se trata de uma opção vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988 que, nesse ponto, seguiu o *standard* científico apropriado[...]”. Há, pois, diferença entre conservação e preservação, visto que aquela possui sentido mais estrito e rigoroso, enquanto nessa há uma flexibilidade quanto ao uso dos recursos naturais, possuindo finalidades diferentes. O referido autor aponta que conservação se contrapõe a preservação e, logo, não se pode escolher uma ou outra e sim os espaços protegidos, pois ambas estariam inseridas dentro dessa expressão-gênero.

Mas o fato é que o legislador infraconstitucional estabeleceu a denominação de UCs, embora, de maneira técnica e científica, não seja a nomenclatura adequada, por não englobar toda a dinâmica de proteção desses espaços, é a forma escolhida e mantida até os dias de hoje.

Benjamin (2001) extrai da Lei nº 9.985/2000 cinco pressupostos para a “configuração jurídico-ecológica de unidade de conservação”, são elas: (1) relevância natural; (2) oficialismo; (3) delimitação territorial; (4) objetivo conservacionista; e (5) regime especial de proteção e administração.

Ao estabelecer esse rol, o autor explica que (1) a área precisa ter aspectos naturais relevantes que justifiquem o seu tratamento especial, pois, embora o meio ambiente precise ser cuidado em sentido amplo, reconhece-se que alguns ecossistemas necessitam de maior atenção em razão de uma especificidade (BENJAMIN, 2001).

Após escolhida a área, (2) faz-se necessário atentar a pontos burocráticos que corroboram a legitimidade de sua seleção. Quanto a esse pressuposto, ou seja, do oficialismo, entende-se pela necessidade da área ser definida pelo poder público e, nesse ponto, há ampla discussão, pois, a lei diz apenas “poder público” e, segundo Antunes (2011, p. 47), “as UCs tem sido criadas ora por lei, ora por decreto”. Na visão do autor, essa falta de padronização gera prejuízos, pois compreende que a forma juridicamente adequada é o decreto, uma vez que, por meio dessa espécie de norma, é possível a aplicação mais adequada da SNUC, pois

contempla consulta diretamente aos interessados sobre a criação de uma UC, ou seja, a consulta pública.

Benjamin (2001), por sua vez, compreende que, por “poder público”, há possibilidade de criação pelo Poder Legislativo, mas que também Executivo e Judiciário poderiam criar UCs, observando as particularidades caso a caso e, indo mais à frente, defende que a criação vai além do Poder Público, uma vez que, em algumas modalidades, se faz necessária a manifestação particular, como é o caso da Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN).

Ao analisar detidamente o SNUC, o seu artigo 22, §2º, estabelece que “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento” (BRASIL, 2000). Assim, por mais que os poderes Legislativo e Judiciário possam cumprir os objetivos do SNUC e da CF de 1988, a instituição dessa área, para que tenha maior efetividade e legitimidade na prática, necessita da realização de uma consulta direta, ou seja, de todos os envolvidos naquela determinada região, para decidirem em conjunto seus limites e objetivos. Dessa forma, por meio de uma participação popular, ratifica-se ainda mais a instituição de tais áreas e, quanto à possibilidade de o particular fazê-lo, entende-se que, por mais que seja necessária a sua manifestação, é imprescindível a legitimação por meio do Poder Público.

Quanto ao pressuposto 3, sobre a delimitação territorial, frisa-se que, em UCs, não é feita de modo genérico como acontece em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Dependendo da localidade, há previsão objetiva em lei a respeito da necessidade de que, nas UCs, a área seja definida para promover a integridade do sistema ecológico que se queira proteger.

Observa-se, quanto aos pressupostos 4 e 5, os quais referem-se, respectivamente, ao objetivo conservacionista e ao regime especial de proteção e administração, que houve, em 2002, a regulamentação do artigo 22 da Lei do SNUC por meio do Decreto nº 4.340, o qual, em seu artigo 2º, dispôs, precisamente, que o ato de criação de uma UC deve indicar “a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração” (BRASIL, 2002a). Veja-se que a regulamentação ratificou o que defendeu Benjamin (2001), antes da edição do Decreto, ao analisar a lei como um todo.

Esses dois últimos pressupostos são de suma importância, pois, ao

estabelecerem qual é o objetivo conservacionista, trazem mais segurança, além de delinear todas as possibilidades e características que devem prevalecer.

Vale dizer, ainda, que o objetivo pode ser definido ao se escolher a denominação da unidade, visto que o SNUC se preocupa em definir cada uma delas, indicando o regime especial de administração que estará intrinsecamente ligado à sua finalidade, já que, a depender da escolha, a sua configuração e os poderes de administração se alteram.

Além disso, as UCs podem ser públicas ou privadas, demarcadas ou não e com objetivos variados – tais como proteção da diversidade genética e das espécies ameaçadas de extinção; estímulo à economia ecológica, à pesquisa científica e à educação ambiental; recuperação de espaços ambientais; preservação pura e simplesmente de ecossistemas, entre inúmeros outros. Ademais, é permitido o uso indireto dos recursos naturais dessas áreas, com exceção dos casos previstos na lei, a depender do rigor protetivo do regime jurídico específico.

Dessa forma, o legislador tratou de sistematizar as UCs em duas grandes categorias: de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

Antunes (2021) traz à reflexão a questão orçamentária na criação de uma UC. Segundo o autor, considerando que os recursos públicos são escassos, a Administração deve instituí-la de forma que se atinjam os objetivos de proteção identificados nos estudos técnicos, com a menor onerosidade para o contribuinte, a partir da menor mobilização de recursos técnicos, econômicos e financeiros possível.

Por isso, as diversas modalidades de proteção postas à disposição do administrador são necessárias para que se possa atingir os objetivos de proteção ambiental simultaneamente ao desenvolvimento econômico e compatibilizar os direitos da coletividade de usufruir de um meio ambiente equilibrado com os direitos constitucionais dos indivíduos relativos à propriedade, atingindo a menor onerosidade para o contribuinte (ANTUNES, 2021).

As Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI) são aquelas que objetivam a preservação da natureza, mantendo determinadas áreas protegidas livres da intervenção humana e, por esse motivo, admite-se a utilização de seus recursos naturais apenas de forma indireta, salvo as exceções legais.

Por conseguinte, as Unidades de Uso Sustentável têm por escopo a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, motivo pelo qual se verifica a existência de populações

residentes, que conjugam a sustentabilidade no uso desses recursos com a proteção à biodiversidade e à natureza (OLIVEIRA, 2017).

A diferença conceitual entre uso direto e uso indireto dos recursos naturais é relevante para compreender as diferentes categorias de unidades de conservação, tomando por premissa a distinção entre as de *proteção integral* e as de *uso sustentável*, e apenas nestas últimas é admitido o uso direto dos recursos naturais. Muito embora as diferentes categorias que integram o grupo das unidades de conservação de proteção integral, todas apresentam um **regime jurídico mais rígido de proteção**, já que, diferentemente do grupo das unidades de conservação de uso sustentável, o seu objetivo principal é a preservação do ambiente natural, sendo admitido apenas o **uso indireto** dos seus recursos naturais, com forte **limitação à intervenção antrópica**. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022, p. 812, grifos do autor).

Na categoria de Proteção Integral há cinco espécies de UCs: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Já a categoria de Uso Sustentável possui seis espécies: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Cada espécie de UC deve observar as permissões e restrições compatíveis com as finalidades específicas para as quais foi criada, cabendo ao órgão gestor da área cumpri-las e fiscalizá-las. Em razão disso, o Plano de Manejo é considerado um dos documentos mais importantes para dar efetividade à UC.

A própria lei (artigo 2º, inciso XVII, da Lei nº 9.985/2000) define Plano de Manejo como sendo um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais [...]” (BRASIL, 2000).

É, portanto, um documento técnico que contempla os objetivos gerais de uma UC, estabelece seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área, o manejo dos recursos naturais e a implantação das estruturas físicas para a adequada gestão da área. A maior ou menor liberalidade no uso do solo da unidade está subordinada à sua respectiva categoria, logo, o Plano de Manejo de uma UC do grupo de Proteção Integral tende a ser, necessariamente, menos permissivo do que o daquela inserida no grupo de Uso Sustentável (ANTUNES, 2021).

Verifica-se que cada uma das UCs, seja de Uso Sustentável seja de Proteção Integral, possui os seus objetivos dispostos na Lei nº 9.985/2000 e que, tanto

os gerais como os específicos, são de suma importância, visto que é por meio deles que se concretiza o preceito do artigo 225, §1º, inciso III, da CF, o qual estabelece que é “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (MACHADO, 2020).

Destaca-se que, mesmo sendo um documento técnico, é essencial a participação popular na elaboração do Plano de Manejo, vez que estabelece diretrizes para a utilização dos recursos naturais não só internamente, mas, principalmente, no entorno da UC, havendo interesse de todos e, em alguns casos, que podem ser afetados diretamente pelo que regula o plano.

A Lei nº 9.985/2000 dispôs que a participação pública na elaboração do Plano de Manejo é obrigatória apenas para as Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, APAs e, quando couber, para as Florestas Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Destaca-se que essa seleção compõe o grupo de Unidades de Uso Sustentável.

O SNUC instituiu nessas unidades a participação da população, porém, fazendo menção àquela residente, ou seja, há uma omissão da legislação quanto à participação da população em geral. Esse é um ponto que merece ser revisto, uma vez que o que está em um Plano de Manejo vai muito além dos limites da UC. Portanto, a participação pública é imprescindível, tanto para deliberação quanto para transparência da gestão das unidades (MACHADO, 2020).

Embora a própria legislação (artigo 27, §3º, da Lei nº 9.985/2000) tenha estabelecido um prazo de 5 anos, a contar da data de criação da unidade, para a elaboração do Plano de Manejo, nem todas as UCs possuem o referido documento técnico, fato que prejudica a consecução dos seus objetivos.

De acordo com Barros e Leuzinger (2018, p. 297), “apenas pouco mais da metade das unidades de conservação federais possui plano de manejo (55% - 178 unidades)”, fato que pode ser explicado pela existência de um grande passivo, já que muitas unidades já existiam antes mesmo da promulgação do SNUC, além de ser onerosa e burocrática a elaboração do documento.

Diante disso, as UCs que não possuem Plano de Manejo devem se limitar às atividades destinadas a garantir a integridade dos recursos que objetivam proteger, conforme prevê o parágrafo único do artigo 28 da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000). Não é o que, contudo, ocorre na prática.

Muitas UCs sequer possuem Zona de Amortecimento (ZA) delimitada,

fazendo com que ações antrópicas praticadas “à margem” tenham o condão de impactar negativamente o seu interior. Em outros casos, a ausência do plano e de delimitação da ZA prejudica o andamento de atividades essenciais para o desenvolvimento sustentável da localidade, ferindo até mesmo o direito à propriedade privada. Atualmente, a existência de normas frágeis sobre essas ZAs acaba causando insegurança jurídica.

Para adentrar o tema, imprescindível conhecer mais sobre as ZAs, pois, valendo-se do apontado por Antunes (2021), as questões suscitadas nelas podem ter consequências mais gravosas das que aquelas que ocorrem no interior das UCs.

### 3.1.1 Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação

Como regra geral, todas as Unidades de Conservação (UCs) devem possuir Zona de Amortecimento (ZA) delimitada, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, conforme disposto no artigo 25 da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000). Observa-se que as exceções mencionadas se encontram inseridas no grupo das UCs de Uso Sustentável, o que permite afirmar que todas as UCs de Proteção Integral devem obrigatoriamente possuir ZAs.

Importante mencionar que as ZAs são conceituadas juridicamente, por meio do artigo 2º, inciso XVIII, da Lei nº 9.985/2000, como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (BRASIL, 2000). Sua obrigatoriedade está prevista no artigo 25 da referida lei: “As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos” (BRASIL, 2000).

Compreende-se que, nas dez modalidades de UC onde são obrigatórias as ZAs, não teria como ser diferente, pois uma separação entre meio ambiente com presença antrópica e natural se faz necessária para que seja possível alcançar os objetivos de conservação propostos em cada uma delas (MACHADO, 2020).

Observa-se que, nessas áreas, a lei define que as atividades

humanas estão sujeitas a restrições. Pois bem, viu-se que, no Estado Contemporâneo brasileiro, a propriedade possui um caráter de abrangência constitucional, que submete sua proteção ao cumprimento de sua função socioambiental, razão pela qual se faz necessário observar todas as normas (constitucionais, infraconstitucionais, decretos e outras) que influem em uma determinada área.

Nas ZAs, tal como regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), há sujeição das atividades humanas às normas e restrições específicas. Note-se que, nessas áreas, qualquer atividade humana representa ainda mais risco de interferência na proteção ambiental, devendo, de maneira ainda mais pontual, ocorrer com cautela, uma vez que já se encontra definido que há, no local, relevante fauna, flora e ecossistema para a manutenção da vida.

As ações antrópicas nessas áreas devem ser reguladas para que o meio ambiente coexista com interesses particulares, mas de forma que prevaleça o ambiente. É, portanto, o ponto de encontro mais próximo entre o interesse particular e o coletivo em uma única área, onde, mais que em qualquer outra, deve prevalecer o interesse ambiental.

Para compreender mais sobre tais restrições, trabalhar-se-á como essas podem ser estabelecidas, ressaltando-se a influência das ZAs, pouco mencionadas, mas que possuem alto grau de importância. De antemão, para Vio (2001), ao se realizar a definição da ZA, essa deverá ser fundamentalmente dinâmica, uma vez que o propósito não é restringir ou mesmo congelar as atividades humanas e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico da região “afetada”, mas sim ordenar, orientar e promover todas as atividades compatíveis com os objetivos da ZA, criando condições para que todos os envolvidos interajam com a UC de forma positiva, respeitando e utilizando as características e potencialidades da região sem causar impactos negativos.

Destaca-se, inicialmente, que a ZA depende de uma UC para existir e, conforme abordam Farias e Ataíde (2019, p. 278) “a zona de amortecimento não possui existência *per se*, na medida em que é concebida como parte acessória da respectiva UC. Isso significa que os objetivos, a formação, enfim, todos os seus elementos, devem estar atrelados à unidade”.

Benjamin (2001), por sua vez, esclarece que a ZA “não é parte da unidade de conservação, mas, por força desta, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, onde certas atividades econômicas são regradadas”. Assim,

compreende-se que, por um lado, enquanto as ZAs são indissociáveis das UCs, por outro, essas nem sempre precisam daquelas para existir. Milaré (2007, p. 677) ao tratar sobre ZA, conceitua e discorre sobre as relações privadas em seu interior:

A zona de amortecimento não é parte da unidade de conservação, mas, por força da lei, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, pelo qual certas atividades econômicas são permitidas ou regradadas. Tratando-se de propriedade privada, não cabe, como regra geral, indenização, posto que o imóvel afetado não vê sua dominialidade alterada e continua a aceitar usos econômicos, apenas sofrendo certas restrições e uma regulamentação de atividade, e, por óbvio, de forma não restritiva como ocorre dentro das unidades de conservação. Contudo, as limitações não podem inviabilizar o direito de propriedade e seu exercício, sob pena de acarretar apossamento administrativo com o consequente dever de indenizar por parte do Poder Público.

Benjamin (2001, p. 309) pontua que a dimensão de uma ZA irá depender da natureza jurídico-biológica da unidade que circunda, englobando as “peculiaridades do local e a complexidade do quadro socioeconômico circundante”. Por sua vez, Machado (2020, p. 1.046) corrobora o entendimento ao mencionar que:

Há atividades e obras que não têm justificativa de estar na vizinhança de uma unidade de conservação como aeroportos, estações rodoviárias ou ferroviárias, distritos industriais, aplicação de agrotóxicos através de aviões ou helicópteros, experimentos agrícolas ou pecuários com a introdução de organismos geneticamente modificados, áreas de exercícios militares.

As ZAs são definidas de acordo com cada UC, levando-se em conta todas as particularidades da área, por meio de um estudo multidisciplinar, pois cada uma é singular e nenhuma é idêntica a outra. Desse modo, uma vez que as ZAs também são delineadas a partir da necessidade de cada UC, a sua delimitação terá que considerar, além dos objetivos da UC, a realidade do seu entorno para, então, estabelecer a área de zoneamento de forma racional e coerente, proporcionando a todos os envolvidos segurança jurídica.

Importante mencionar que as ZAs não podem ser confundidas com os corredores ecológicos, embora ambos possuam funções ecossistêmicas essenciais para a salvaguarda da integridade ecológica no interior de uma UC.

[...] corredores ecológicos são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (XIX). Tanto a zona de

amortecimento quanto os corredores ecológicos revelam a abordagem ecossistêmica e integral – e, portanto, não fragmentária – de proteção da biodiversidade e da Natureza adotada pelo legislador nacional, na medida em que objetiva conectar e possibilitar o trânsito de genes e dos processos ecológicos essenciais para a salvaguarda da integridade ecológica. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022, p. 832).

Os corredores ecológicos são formas de ligar UCs, ampliando o alcance de uma em relação a outra, de forma a integrar a fauna e a flora ao fornecer um “caminho” em meio ao meio ambiente antropizado, tornando possível a manutenção ecossistêmica.

Outrossim, não se deve confundir ZA com Zona de Transição, também denominada de Área Circundante. Nesse ponto, a linha é bem tênue, pois ambas possuem os mesmos objetivos, porém com regulamentações diferentes.

A expressão “área circundante” foi estabelecida por meio do Decreto nº 99.274/1990, que regulamentou a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que tratavam, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e APAs e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Nessa oportunidade, o legislador, no artigo 27 do referido decreto, definiu que as áreas circundantes seriam áreas de extensão com um raio de, pelo menos, 10 quilômetros, livres de qualquer atividade antrópica que pudesse afetar a biota (BRASIL, 1990a). Ademais, determinou que essa área estaria subordinada às normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1990a).

Nesse mesmo decreto, o artigo 7º, inciso X, também dispunha que competia ao CONAMA “estabelecer normas gerais relativas às Unidades de Conservação e às atividades que podem ser desenvolvidas em suas áreas circundantes” (BRASIL, 1990a), mas tal dispositivo foi revogado.

Antunes (2021) critica veementemente o estabelecimento das “áreas circundantes”. Segundo o autor, o artigo 27 do decreto surgiu como forma de se regulamentar o artigo 18 da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), mas, com o surgimento do SNUC, em 2000, tal dispositivo teria sido revogado.

[...] a lei do SNUC (artigo 60) deu novo tratamento à matéria e *ipso iure*, revogou o artigo 18 da Lei nº 6.938/81. Evidentemente que, dada a revogação do artigo da lei, revogado está o artigo do decreto que o regulamentará. (ANTUNES, 2021, p. 705, grifo do autor).

É importante compreender e examinar tal ponto. Extrai-se que, antes da instituição do SNUC, o CONAMA editou a Resolução nº 13/1990, a qual abordou

as normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das UCs, mantendo o perímetro tratado pelo Decreto nº 99.274/1990. Contudo, o fez utilizando uma abordagem diferente, pois, no decreto, a delimitação da área estava no Título sobre as Estações Ecológicas e das APAs, especificamente no Capítulo I, das Estações Ecológicas, podendo concluir-se que a “área circundante” ali referida caberia apenas às Estações Ecológicas (BRASIL, 1990a). Já a Resolução nº 13/1990 do CONAMA tratou das atividades desenvolvidas no entorno das UCs em um sentido amplo e não mais específico (BRASIL, 1990b).

Ademais, frisa-se que a preocupação do CONAMA nessas áreas era regulamentar o seu licenciamento. Tal resolução, entretanto, foi revogada, em 2010, pela Resolução nº 428/2010 do CONAMA. Nessa, a denominação “área circundante” foi substituída por ZA, seguindo o que definiu o SNUC (BRASIL, 2010). Assim, podemos compreender que o conceito de ZA e área circundante é igual, porém, a regulamentação, de fato, foi diferente em razão da ausência de leis específicas.

Vale destacar, ainda, que a Resolução nº 428/2010 estabelece um raio de 3 mil metros para as UCs que, em um prazo de 5 anos, a contar da Resolução nº 473/2015, ainda não tenham instituído suas ZA – com exceção de Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas (BRASIL, 2010). Observa-se que o CONAMA normatiza as ZAs que não possuem sua delimitação definida, determinando e regrido os empreendimentos e as atividades nelas desenvolvidas, na tentativa de amenizar, neste espaço-tempo, a ausência de regulação, confirmando a necessidade e relevância de não deixar tais áreas sem o amparo da lei.

Atualmente, não cabe mais tratar as áreas no entorno das UCs como “áreas circundantes”, em menção ao Decreto nº 99.274/1990, visto que a nomenclatura contemporânea que deve ocorrer em todo o ordenamento jurídico é de ZA, pois o uso do termo correto pode evitar as inúmeras confusões sobre tais áreas.

Além disso, em que pese a Resolução nº 428/2010, emendada pela Resolução nº 473/2015, vigorar para atuar nos casos de omissão por tempo delimitado, veja-se que esses são capazes de causarem problemas de grande monta, uma vez que pode ocorrer a permissão legal de empreendimentos numa faixa de 3 mil metros para, posteriormente, ser definido que, em razão das particularidades da área e do objetivo da UC, seja uma extensão bem maior, causando, portanto, insegurança jurídica e colocando em risco o ecossistema que se pretende proteger,

podendo originar, inclusive, danos irreversíveis.

Assim, se faz necessário que as ZAs sejam, no mínimo, delimitadas logo quando da sua criação, para que, posteriormente, sejam reguladas as atividades, ou que tais áreas sejam consideradas intocáveis até que, de fato, seja feita sua delimitação.

A temática é relevante, tendo em vista que é frequente a instauração de medidas punitivas relativas à inobservância das limitações decorrentes da condição jurídica das áreas no entorno das UCs, resultando em graves consequências à sociedade e à economia.

Ratifica-se que não há como definir um limite de área de entorno para todas as UCs de forma genérica, visto que a extensão deve se basear em estudos técnicos e nas atividades socioeconômicas presentes no local, considerando sempre a categoria em que a UC está inserida e o bem jurídico tutelado no ato de sua criação.

Dessa forma, o estabelecimento da ZA de uma UC deve, não só assegurar a proteção contra as ameaças externas, mas, também, trazer benefícios econômicos e à sociedade em geral, especialmente àquelas populações que residem no entorno e/ou que desenvolvem atividades econômicas.

Por fim, é válido destacar que, uma vez determinada a ZA de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI), essa área será considerada zona rural e não poderá mais ser transformada em zona urbana, conforme prevê o artigo 49 do SNUC (BRASIL, 2000). Todavia, se, porventura, estabelecer-se ZA que compreenda algum trecho de área urbana, essa área de sobreposição, em especial, ou seja, da ZA sobre a zona urbana, não será considerada rural.

### 3.2 ZONAS DE AMORTECIMENTO EM ÁREAS URBANAS

A delimitação das Zonas de Amortecimento (ZA) não é baseada em limites urbanos ou rurais. Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000), essas áreas possuem um propósito, qual seja, “minimizar os impactos negativos sobre a unidade”, o que significa que não há barreiras geográficas para sua demarcação, feita de acordo com o caso concreto de cada UC, observando-se o que se pretende proteger por meio de estudos técnicos e multidisciplinares.

Depreende-se que pode ocorrer dessas áreas serem instituídas em perímetros urbanos e, assim sendo, requererem uma maior atenção de todos os

órgãos envolvidos para que exista uma ordenação territorial capaz de atender as demandas específicas das ZAs, principalmente quando houver ocupação humana. O SNUC se referiu a zonas urbanas e rurais no seu artigo 49:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.  
Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana. (BRASIL, 2000)

Ressalta-se que o SNUC vai ao encontro da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, cujo artigo 3º, parágrafo único, inciso V, estabelece que não será permitido parcelamento “em áreas de preservação ecológica”, tendo em vista que as ZAs possuem como objetivo a preservação em razão da relevância ecológica (BRASIL, 1979). Observa-se que o SNUC se encontra em consonância com o ordenamento jurídico.

Rodrigues (2021) faz uma análise sobre o significado que o SNUC atribuiu ao mencionar zona rural e urbana. Para ele, a legislação pretende ressaltar que há a necessidade de se evitar a urbanização nas ZAs, uma vez que tal processo traz como consequência a alteração dos espaços, com edificação e antropização mais presentes e, esse fenômeno urbanístico, é entendido como incompatível com uma proteção ambiental mais conservacionista.

Para Farias e Ataíde (2019), de forma geral, o fato de áreas de ZA compreendidas dentro de espaços especialmente protegidos alcançarem o perímetro urbano é benéfico, visto que, com tais delimitações, as leis são mais restritas, especificamente voltadas à proteção do meio ambiente e, assim sendo, é possível regular uma vida urbana com mais qualidade.

Ressalta-se que se faz necessário observar a delimitação da ZA, tal qual exposto no tópico anterior, com ainda mais acuidade em espaços urbanos, visto que, nesses, o desafio se torna ainda maior, pois a regulação deve ocorrer de modo que se levem em conta as particularidades minuciosas da região a ser estabelecida como UC. Nesse sentido, são relevantes os seguintes pontos:

O importante em todo processo é que seja feito um diagnóstico detalhado da área a ser proposta como “Zona de Amortecimento”, de forma com que os seus limites definitivos tenham coerência com que preceitua a legislação, quanto ao controle e monitoramento das ações potencialmente impactantes aos recursos naturais do interior da área legalmente protegida. Torna-se utópico, em termos de manejo, propor uma área que se encontra densamente

ocupada e com atividades múltiplas que inviabilizem qualquer prática coercitiva. Mantida essa situação, a “zona” proposta passa a ser considerada de “papel”, assim como tem sido considerado muitos planos de manejo de unidades de proteção integral. Efetivamente uma “Zona de Amortecimento” deve cumprir o seu papel, de proteger os recursos do interior da unidade de conservação, das agressões externas a ela. (COSTA *et al.*, 2007, p.101).

A “ZA de papel”, ou seja, o estabelecimento apenas formal de uma ZA, sem reflexos práticos na realidade, é algo que deve ser evitado, visto que tal situação corrobora o enfraquecimento da força normativa, além de trazer prejuízos, de forma direta, a todos os envolvidos, mas também à sociedade, de forma ampla, uma vez que impacta um bem ambiental de titularidade coletiva.

De toda forma, compreende-se que, se acaso uma ZA for estabelecida em área urbana, deverá, ainda mais, levar em conta os aspectos sociais e econômicos da região, para que seja implementada uma delimitação capaz de estimular atividades econômicas, respeitando as restrições e o seu objetivo principal, a proteção do meio ambiente.

Mas, se porventura não esteja em área urbana, também se faz necessário que o poder público ordene os municípios de forma a evitar que a urbanização ocorra em áreas já consolidadas com ZA. Segundo Primack e Rodrigues (2001, p. 229) “as áreas protegidas são frequentemente as únicas terras desocupadas disponíveis para a realização de novos projetos”. Os planejadores, frequentemente, tendem a estabelecer infraestruturas nessas áreas, onde “a oposição política é menor do que em terras de propriedade particular” (PRIMACK; RODRIGUES, 2001, p. 229).

Sobre esse ponto, tratar-se-á, no próximo capítulo, a respeito da utilização do Plano Diretor como ferramenta voltada para a minimização de conflitos entre áreas urbanas e ZAs.

Um exemplo de ZA em UCPI, em que se aplica o artigo 49 do SNUC, o qual prevê que, uma vez delimitada a ZA, essa não poderá ser transformada em área urbana (BRASIL, 2000), é o Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG), que está localizado no município de Londrina, no Estado do Paraná.

Adiante, buscar-se-á abordar as peculiaridades atuais do Parque, como forma de retratar o que foi até aqui exposto.

### 3.3 O CASO DO PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY

O Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG) foi criado, oficialmente,

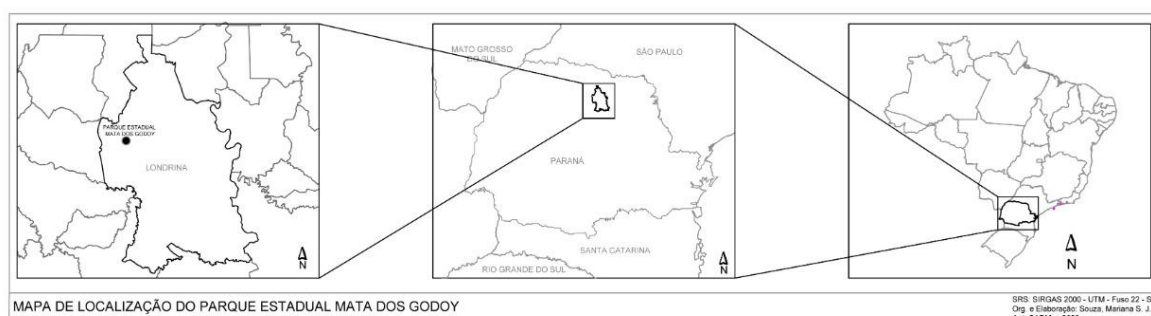
por meio do Decreto Estadual nº 5.150, de 5 de junho de 1989, com uma área total de 675,70 ha, delimitada com o objetivo de se promover a preservação do regime hídrico, da flora e da fauna, vez que se trata de porção do bioma da Mata Atlântica, ou mesmo floresta estacional semidecidual de grande relevância, pois, hoje em dia, existem poucos fragmentos desse bioma no mundo (PARANÁ, 1989).

Em 30 de dezembro de 1997, o Parque teve sua área ampliada em 14,48 ha pelo Decreto Estadual nº 3.917, totalizando, hoje, uma área de 690,18 ha (PARANÁ, 1997).

O PEMG é uma Unidade de Conservação (UC) classificada na categoria de manejo de Proteção Integral, de acordo com o SNUC (BRASIL, 2000) e tem como objetivo-base preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei. Ademais, frisa-se que, em abrangência nacional, essa espécie de UC denomina-se Parque Nacional, porém, quando é criada pelo Estado ou pelo Município, segundo o §4º do artigo 11 do SNUC, “serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal” (BRASIL, 2000).

O Parque está localizado em Londrina, conforme informa a sua ficha técnica do Plano de Manejo<sup>2</sup> (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2002) e como se pode observar no Mapa 1.

Mapa 1 - Perspectiva Brasil, Paraná, Londrina e Mata dos Godoy



Fonte: Souza, Mariana S. J.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Plano de Manejo** - Parque Estadual da Mata dos Godoy. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, dez. 2022. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Plano-de-Manejo-Parque-Estadual-da-Mata-dos-Godoy>. Acesso em: 2 out. 2022.

<sup>3</sup> Mapa elaborado por Mariana S. J. Souza, sob encomenda, exclusivamente para esta pesquisa.

No caso do PEMG, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), atualmente denominado pela Lei Estadual do Paraná nº 20.070/2019 como Instituto Água e Terra (IAT) (PARANÁ, 2019a), é o órgão estadual indicado como responsável por tutelar os interesses das UCs. A fim de regularizá-las, o IAT elaborou, em 2002, os seus respectivos Planos de Manejo, instituídos pela Portaria IAP nº 217/2002, conforme se expõe a seguir:

O Diretor Presidente do Instituto Ambiental do Paraná IAP, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei nº 10.066, de 27 de julho de 1992 e seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 1.502, de 04 de agosto de 1992, Lei nº 11.352, de 13 de fevereiro de 1996 e Lei nº 13.425, de 07 de janeiro de 2002, combinado com o Decreto nº 3.494, de 06 de fevereiro de 2001 e Lei nº 6.174/75, considerando a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; considerando a necessidade de instituição de instrumento de planejamento visando normatizar as ações dentro da Unidade; RESOLVE:

Art. 1º Instituir os Planos de Manejo das Unidades de Conservação denominadas Parque Estadual do Guartelá, Parque Estadual das Lauráceas, Parque Estadual do Cerrado, Parque Estadual do Monge, Parque Estadual Rio Guarani, Parque Estadual Mata dos Godoy e Parque Estadual de Vila Velha.

Art. 2º Todas as ações na Unidade deverão respeitar as diretrizes e normas constantes do Plano de Manejo. (PARANÁ, 2002).

Acentua-se que o PEMG é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI) e seu Plano de Manejo contém, obrigatoriamente, toda a regulamentação para ocupação e uso do solo, bem como a delimitação da sua Zona de Amortecimento (ZA). Conforme esclarece o inciso XVII do artigo 2º do SNUC, o Plano de Manejo consiste no:

[...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (BRASIL, 2000).

Ainda seguindo o que determina o SNUC, uma vez instituída a ZA em área de UCPI, como é o caso do PEMG, não pode a extensão demarcada ser transformada em zona urbana, por ser considerada zona rural para os efeitos legais, conforme prevê seu artigo 49, parágrafo único (BRASIL, 2000). Nesse sentido, Machado, expõe, de maneira minuciosa, que:

As zonas de amortecimento das unidades de conservação do Grupo de Proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Estadual ou Municipal, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre), uma

vez definidas formalmente, não podem ser transformadas em zona urbana (art. 49, parágrafo único, da lei 9.985). Seguindo o *caput* do art. 49 da referida lei, a zona de amortecimento e a unidade de conservação integram a zona rural. Inaplicável às zonas de amortecimento a Lei 6.766/1979, modificada pela Lei 9.785/1999, que trata de loteamento e desmembramento urbanos. (MACHADO, 2020, p. 1046).).

As Áreas de Proteção Integral possuem características ainda mais protecionistas do que as da categoria de Uso Sustentável e, para garantir a existência e a eficácia desses espaços, é de extrema relevância garantir a tutela também das ZA. Nessa seara, o SNUC proporciona segurança jurídica ao determinar que, uma vez instituída a área da ZA, essa se tornará zona rural de caráter irreversível.

A ZA do PEMG foi instituída junto com o Plano de Manejo da UC, em 19 de dezembro de 2002, possuindo uma área total de 55.600 ha. Em 18 de agosto de 2016, houve alteração da área de ZA por meio da Portaria do IAP (atualmente IAT) nº 160/2016, passando a contar com uma área de 39.300 ha. Assim, observa-se que houve uma redução de 16.300 ha, equivalente a 29,30%.

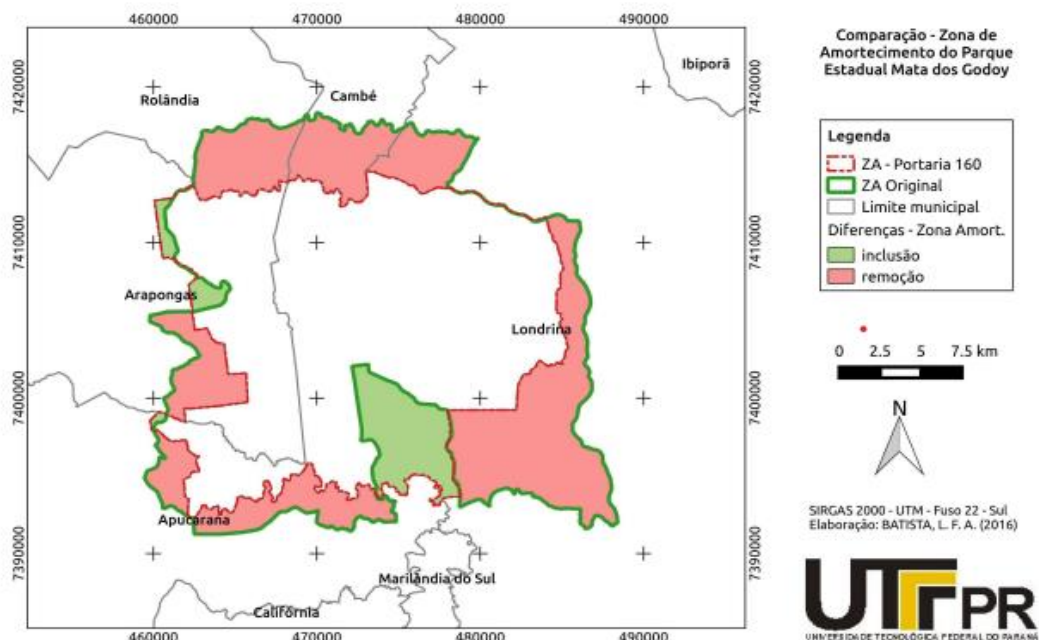
No relatório de justificativa para a alteração da ZA do PEMG<sup>4</sup>, elaborado por equipe técnica do IAP e apresentado nos autos da Ação Civil Pública (ACP) movida pela Organização Não Governamental Meio Ambiente Equilibrado (ONG MAE) contra o ora IAP, argumentou-se pela necessidade da mudança para benefício dos interesses da unidade em questão e de futuros corredores ecológicos. Afirmou-se, ainda, que houve redução de área de forma preponderante em pontos de conflitos na porção norte do zoneamento urbano, que compreende o Patrimônio Regina, criado em 1994, e o Distrito de São Luiz, instituído em 1951, ambos anteriores ao estabelecimento da ZA, em 2002 (PARANÁ, 2019c).

O Mapa 2 apresenta as duas áreas da ZA: a da Portaria do IAT nº 217/2002 e a da Portaria IAT nº 160/2016, evidenciando, inclusive, as áreas de inclusão e de remoção realizadas.

---

<sup>4</sup> Relatório e justificativa técnica disponível na ação civil pública movida pela ONG MAE em desfavor do IAT sob os autos 0069674-46.2016.8.16.0014, mov. 1.13, que tramitou na 1ª Vara da Fazenda Pública de Londrina. Estado do Paraná.

Mapa 2 - Comparação: Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy



Fonte: Paraná (2019c)

A alteração deu origem à ACP movida pela ONG MAE contra o, até então, IAP, pois, naquele momento, não houve a oitiva do conselho consultivo da UC. Todavia, a ação (autos nº 0069674-46.2016.8.16.0014) foi julgada improcedente, entendendo o Juízo que o vício de formalidade não justificaria a invalidação da Portaria, pois isso resultaria mais em efeitos negativos que positivos (PARANÁ, 2019c).

A oitiva do conselho consultivo deve ser encarada como obrigatória e imprescindível porque é por meio desse expediente que há a possibilidade de comunicação com todos os envolvidos na área em questão. O artigo 29 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, dispôs que:

Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no §2 do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. (BRASIL, 2000).

A realidade enfrentada nas áreas de entorno é de grande conflito,

tanto é que, no município de Londrina, a ZA que existe devido à instituição do PEMG é alvo de interesse de vários setores privados.

Nesta pesquisa, em razão do objeto de estudo, bem como da hipótese a ser verificada, dar-se-á atenção à questão sobre a própria municipalidade de Londrina ter editado leis que adentravam as Zonas de Amortecimento (ZAs) ignorando, portanto, a proteção especial que a área exige constitucionalmente.

Vale destacar que apenas por meio do trabalho realizado pela ONG MAE ao ajuizar ACP, no ano de 2015, contra o município de Londrina, demanda atuada sob nº 18657-05.2015.8.16.0014 e em trâmite perante a 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Londrina, Paraná, é que o conflito ficou evidenciado.

A ONG fundamentou sua pretensão nos artigos 1º, inciso I, e 5º, inciso V, da Lei nº 7.347/1985, e no artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII, da CF de 1988, respectivamente:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

[...]

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

V - a associação; [...] (BRASIL, 1985)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988)

No caso, a ONG pretendeu, com o aludido remédio constitucional, a declaração incidental de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 11.661, de 12 de julho de 2012, a qual “define os perímetros da Zona Urbana, dos

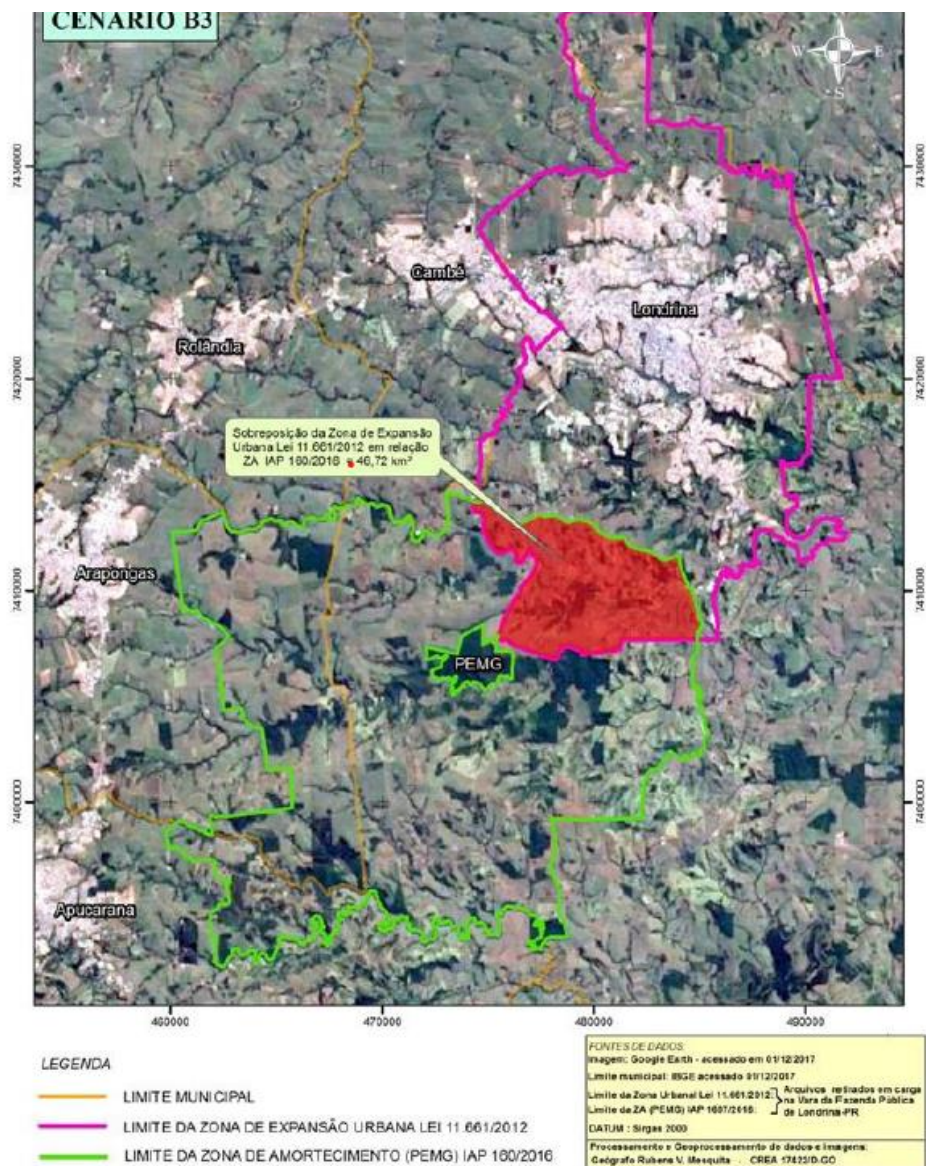
Núcleos Urbanos dos distritos e expansão do Distrito Sede do município de Londrina” (LONDRINA, 2012), e da Lei Municipal nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015, que “dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no município de Londrina e dá outras providências” (LONDRINA, 2015).

Apontou que a ZA foi inicialmente delineada pela Portaria nº 217/2002 para estabelecimento do Plano de Manejo, entre outros, do PEMG. Argumentou, ademais, como salientou o Juízo na sentença, que a ZA tem por fim a restrição de uso e da ocupação do entorno do Parque e deve ser considerada como Zona Rural dos Municípios, conforme artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII, da CF (PARANÁ, 2019b).

O imbróglio que originou a ACP foi o ato legislativo concretizado na Lei Municipal nº 11.661/2012, que define os perímetros da Zona Urbana, dos Núcleos Urbanos dos distritos e a expansão do Distrito Sede do município de Londrina, alterando parte da ZA “66,66 km<sup>2</sup> – em Zona de Expansão Urbana”, conforme narrado na sentença (PARANÁ, 2019b).

No mapa a seguir é possível observar a sobreposição da Zona de Expansão Urbana proveniente da Lei Municipal nº 11.661/2012.

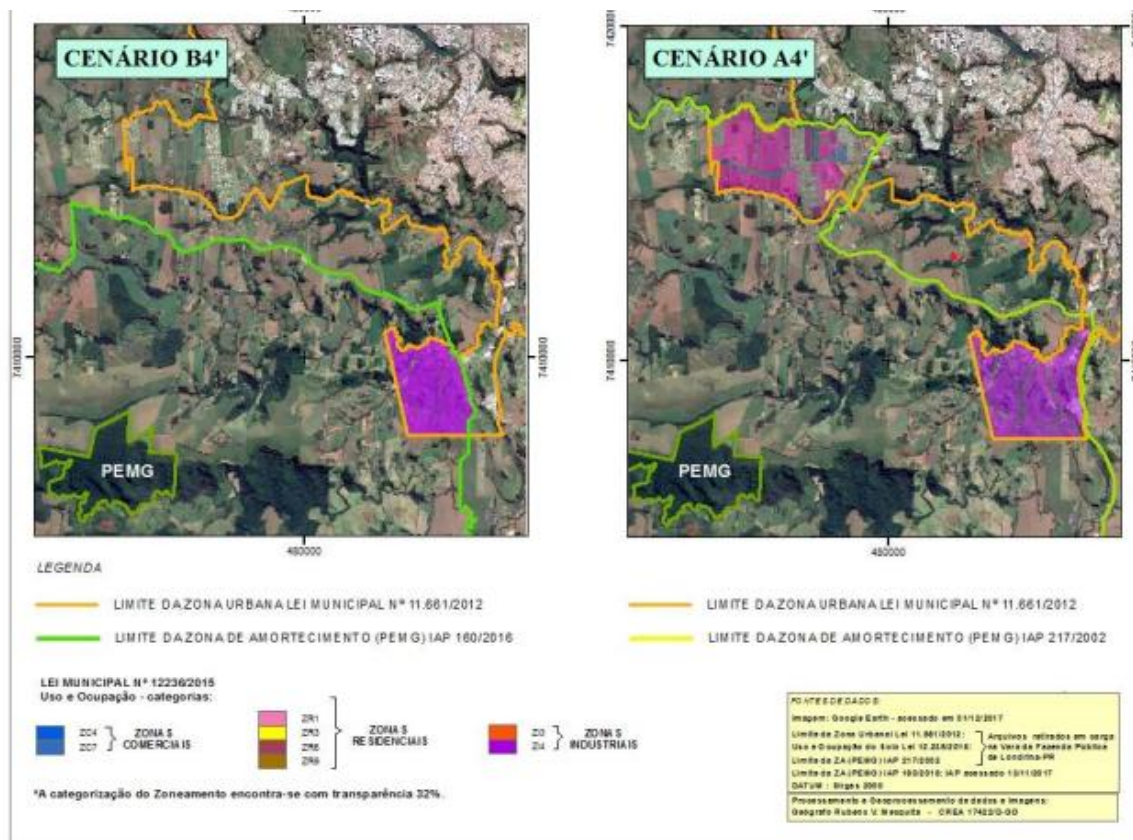
Mapa 3 - Sobreposição da Zona de Expansão Urbana



Fonte: PARANÁ, 2019b.

Observa-se, também, que, mesmo em um cenário no qual a ZA não tivesse sido alterada, ou seja, prevalecendo a Portaria 217/2002 que a criou originalmente, ainda assim a Lei nº 11.661/2012 a estaria invadindo, como pode-se observar no mapa a seguir:

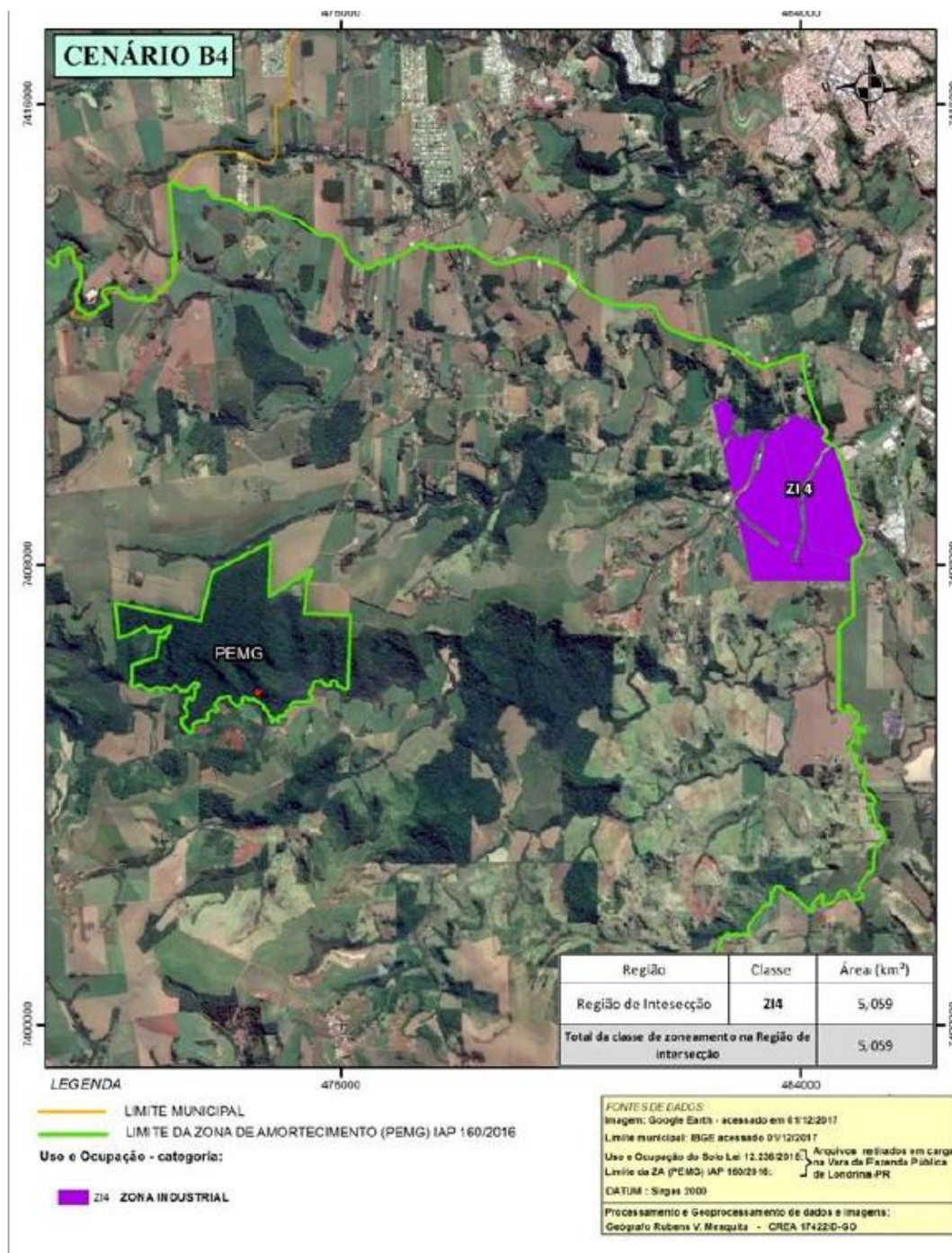
Mapa 4 - Cenário de prevalência da Portaria nº 217/2002



Fonte: Paraná, 2019b.

Da mesma sorte, a Lei Municipal nº 11.236/2015, que dispôs sobre o uso e a ocupação do solo no município de Londrina, “teria classificado como zonas residenciais, comerciais e industriais uma área de 16,55 km<sup>2</sup>, a qual igualmente se acha alocada no interior da Zona de Amortecimento”, conforme sentença (PARANÁ, 2019b) e como pode ser observado claramente no mapa abaixo:

Mapa 5 - Lei Municipal nº 11.236/2015



Fonte: Mesquita, Rubens V. 2018 – Retirado dos autos 0018657-05.2015.8.16.0014.

Destarte, sustentou-se que tais atos normativos são inconstitucionais e ocasionam “risco de dano permanente e irreversível toda a sua fauna, flora, mananciais de água e demais recursos naturais” do Parque, referente ao evento 1.4, p. 03, conforme aludido na sentença (PARANÁ, 2019b).

A demanda foi julgada parcialmente procedente, tendo o juiz Marcos

José Vieira redigido a parte dispositiva da sentença nos seguintes moldes:

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial. De conseguinte, hei por bem: 7.1) declarar incidentalmente a ilegalidade e a inconstitucionalidade dos dispositivos das Leis Municipais ns. 11.661/2012 e 12.236/2015, que permitiram o avanço do perímetro da Zona Urbana (leia-se: Zona Industrial 4) em 5,059 km<sup>2</sup> sobre a Zona de Amortecimento do PEMG estabelecida na Portaria n. 160/2016 (cf. área destacada em cor roxa na figura do evento 745.9). Excetuam-se dessa declaração de invalidade as áreas de zona urbana preexistentes à publicação da Portaria n. 217/2002 (cf. subitem 4.2.1); 7.2) como consequência da declaração do subitem 7.1, os futuros licenciamentos e autorizações de atividades e empreendimentos localizados na Zona de Amortecimento (cf. área destacada em cor roxa na figura do evento 745.9) haverão de observar as condições estabelecidas no subitem 5.1.1, supra. Declaro improcedentes os demais pedidos deduzidos, em especial os de anulação de licenças e autorizações e os de remoção dos empreendimentos com base nelas executados (cf. subitem 5.1.2). (PARANÁ, 2019b).

A ONG MAE interpôs Embargos de Declaração contra a sentença, fundamentados no artigo 1.022, inciso II e parágrafo único, inciso II, e no artigo 489, §1º, ambos do CPC, sob alegação de que o juiz “não enfrentou os fatos e direito invocados pela embargante nos tópicos 4, 5 e 6, da petição inicial autos nº 0069674-46.2016.8.16.0014” e que

[...] de fato, foram alegados que houve motivo falso e desvio de finalidade por parte da administração pública, bem como que a própria administração declarou haver incerteza a respeito dos prejuízos da redução da zona de amortecimento para o PEMG. (PARANÁ, 2019b).

No seq. 1088 dos autos, o juiz sentenciou improcedentes os Embargos, sob a fundamentação de que não há omissão na sentença e que o embargante deveria manejar recurso pertinente para correção de alegado *error in judicando* (PARANÁ, 2019b).

Novos Embargos de Declaração foram apresentados, dessa vez pelo Município de Londrina, alegando obscuridade e omissão e objetivando “a plena aplicabilidade do art 4º e §§ da Lei nº 11.672/2012, no sentido de que devem ser considerados zona urbana preexistente os lotes que margeiam as rodovias oficiais, independentemente de localizados no interior ou fora do perímetro urbano” (seq. 1096.1) (PARANÁ, 2019b).

Os segundos Embargos tiveram a mesma conclusão dos primeiros, concluindo-se que não houve omissão na sentença e que o embargante deveria manejar recurso pertinente para correção de alegado *error in judicando* (PARANÁ,

2019b).

O IAP não recorreu da decisão. No entanto, tanto o Município de Londrina quanto a ONG MAE apresentaram recurso de apelação nos ev. 1115.1 e 1116.1 (PARANÁ, 2019b).

Ofertadas contrarrazões, os recursos subiram ao Juízo *ad quem*, a 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), tendo sido ementado o resultado nos seguintes termos:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PROTEÇÃO INTEGRAL. PARQUE ESTADUAL MATA DOS GODOY - PEMG. PRELIMINAR. INSURGÊNCIA DE VÍCIOS ULTRA, EXTRA OU CITRA PETITA. SENTENÇA ADEQUADA AOS PEDIDOS INICIAIS. VÍCIOS INEXISTENTES. MÉRITO. ALTERAÇÃO DO PLANO DE MANEJO QUE CULMINOU COM A REDUÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO - ZA. PORTARIA Nº 160/2016 DO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. PLEITO DE DECRETAÇÃO DE NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO POR AUSÊNCIA DE OITIVA DO CONSELHO CONSULTIVO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VÍCIO DE FORMALIDADE QUE NÃO JUSTIFICA A INVALIDAÇÃO DA PORTARIA. PERÍCIA JUDICIAL QUE DEMONSTROU A IMPORTÂNCIA E IMPRESCINDIBILIDADE DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO PLANO DE MANEJO DO PEMG. PORTARIA Nº 160/2016 QUE FORTALECEU AS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO E MITIGAÇÃO DO ENTORNO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. EVENTUAL INVALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE CERTAMENTE AFETARIA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA REGIÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSOS NÃO PROVIDOS. (PARANÁ, 2021).

Ambos os Embargos de Declaração, no entanto, não foram acolhidos, uma vez que o Tribunal entendeu que as questões foram devidamente apreciadas, não havendo vícios quanto ao artigo 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) (PARANÁ, 2021). Atualmente, executam-se os honorários de sucumbência e as custas em que o município de Londrina foi condenado.

Destaque-se que o Tribunal entendeu que a invalidade de ato administrativo, com alegado vício de formalidade, afetaria o meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico da região, de modo que foi sopesado o interesse econômico contra o tecnicismo exacerbado (PARANÁ, 2021). Lado outro, a perícia judicial evidenciou a importância e a imprescindibilidade da elaboração de um novo Plano de Manejo do PEMG (PARANÁ, 2019b).

Ainda sobre os conflitos que permeiam a área, há, inclusive, a questão do “Projeto Arco Norte”, o qual tinha como objetivo a instalação de um complexo comercial-industrial-aeroportuário dentro da ZA do PEMG, mas que foi rechaçado por

movimentos liderados, inclusive, pela ONG MAE, e denominados de “Arco Norte, Sim! Perto da Mata, Não!”. Tais movimentos mobilizaram a sociedade em um abaixo-assinado, o que enfraqueceu o projeto (BORGES; PINHEIRO, 2020).

Observa-se que a região sofre com diferentes ameaças, seja do setor privado seja do setor público. Portanto, mostra-se necessário enfrentar tal problemática a fim de encontrar um meio possível de coordenar os interesses.

No próximo capítulo, aborda-se a utilização do planejamento urbanístico para, por meio de instrumentos de políticas urbanas, fornecer ordenamento a todos os projetos e interesses, garantindo a proteção ambiental adequada e, ao mesmo tempo, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável compatível com a realidade local.

#### **4 PLANEJAMENTO URBANÍSTICO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL EM ZONAS DE AMORTECIMENTO**

O Estado contemporâneo brasileiro, de caráter intervencionista, sob o atual paradigma, possui meios de coordenar tanto o poder público como as relações privadas, a fim de equilibrar os interesses para a promoção do bem comum. Nesse sentido, estabelece, por meio da Constituição Federal de 1988, diretrizes para o ordenamento territorial por intermédio do processo de planejamento, com o objetivo de organizar o território brasileiro e desenvolver tanto as atividades econômicas como os aspectos sociais.

Para Silva (2006) há sólidos fundamentos na CF de 1988 a respeito do processo de planejamento:

No Art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, quer quando, no Art. 174, §1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, estatuindo que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” ou ainda, quando mais especificadamente, atribui aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território (arts. 30, VIII, e 182). (SILVA, 2006, p. 90).

O planejamento encontra-se respaldado no texto da CF de 1988 com a finalidade de direcionar, de forma prática, o desenvolvimento econômico da sociedade no território brasileiro em consonância com as normas constitucionais estabelecidas.

Referido processo, em torno de questões urbanísticas, traduz-se nos planos urbanísticos, que podem ser divididos em gerais e especiais, sendo que os gerais possuem influência menor na relação com os particulares. Já os especiais, realizam-se de forma pormenorizada e vinculam de forma mais concreta a atividade econômica particular, pois não se referem a uma intervenção no domínio econômico propriamente, mas no domínio mais restrito do direito de propriedade, uma vez que, nesse aspecto, a ordem constitucional permite a ingerência imperativa, e não apenas indicativa, do poder público, por meio da atividade urbanística (SILVA, 2006).

No ordenamento brasileiro, um plano urbanístico, para ter validade de norma jurídica, precisa ser aprovado mediante lei, caso contrário, será apenas um emaranhado de propostas meramente técnicas incapazes de ordenar a realidade

urbana (SILVA, 2006).

Alicerçadas as questões técnicas e constitucionais em torno dos Planos Urbanísticos, relevante é compreender precisamente a sua função. Para Villaça (2004), o Planejamento Urbanístico advém de um plano de ação do Estado que ocorre em um espaço-tempo. No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), trata-se de um instrumento de política urbana (BRASIL, 2001).

Pelo exposto, o Planejamento Urbano é uma ferramenta capaz de alterar a realidade e promover o desenvolvimento econômico e social urbano, visto que atua diretamente frente aos problemas e necessidades de um local. Compreende-se que, por meio dele, é possível efetivar a proteção necessária ao meio ambiente ao tutelar os espaços territorialmente protegidos – aqui compreendidas as Zonas de Amortecimento (ZAs) de Unidades de Conservação (UCs) –, bem como direcionar as atividades econômicas, a fim de conciliá-las em áreas especiais.

Por tudo isso, para melhor esclarecer a possibilidade de compatibilização, faz-se necessário trazer à baila a relação entre economia e meio ambiente dentro do paradigma constitucional contemporâneo.

#### 4.1 RELAÇÃO ENTRE ECONOMIA E MEIO AMBIENTE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A Constituição brasileira de 1934, trouxe, pela primeira vez, princípios e normas sobre a Ordem Econômica, influenciada pela Constituição Mexicana de 1917, a qual disciplinou sistematicamente o tema, dando a ele dimensão jurídica.

A Constituição atual, de 1988, por sua vez, em seu Título VII, Capítulo I, consignou os princípios gerais da atividade econômica, optando pelo capitalismo, pois fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com objetivo de assegurar a existência digna a todos (SILVA, 2005).

Grau (2015) menciona que:

Princípio da ordem econômica constitui também a *defesa do meio ambiente* (art. 170, VI). Trata-se de *princípio constitucional impositivo* (Canotilho), que cumpre dupla função, qual anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – *norma objetivo* – dotada de caráter constitucional *conformador*, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. (GRAU, 2015, p. 250, grifos nossos).

Entre os princípios da ordem econômica, destacam-se o da propriedade privada, da função social, da livre concorrência e da defesa do meio

ambiente. Destarte, averígua-se que a CF de 1988, ao consagrar o capitalismo, com destaque à livre concorrência e à propriedade privada, ao mesmo tempo, estabelece a ponderação de tais valores mediante observância da defesa do meio ambiente e da função social da propriedade.

Desse modo, não se trata, portanto, de um mero capitalismo, mas de um capitalismo social. Isso porque, em que pese o atual sistema ser instituído com base na propriedade como meio de produção, a atual Constituição busca “civilizar” esse sistema econômico ao instituir um capitalismo social, em que o ordenamento objetivo alcançar a dignidade humana e a justiça social (SILVA, 2005).

Uma vez instaurada uma ordem econômica-social, torna-se possível a ponderação entre economia e meio ambiente, por exemplo. Essa conduta do Estado está estabelecida no artigo 174 da CF de 1988, que o traz como um agente normativo e regulador da atividade econômica (BRASIL, 1988). Conforme Silva (2005, p. 786), “essa atuação do Estado, assim, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo”.

A defesa do meio ambiente foi acentuada com a CF de 1988, a qual traz normatização sistematizada acerca da Ordem Econômica e Financeira (Título VII, Capítulo I) e do Meio Ambiente (Capítulo VI), além de disposições esparsas.

Apresenta-se, então, a ideia de “Constituição Econômica”, conceito que não é estanque na doutrina, consoante adverte Silva:

[...] a constituição econômica formal brasileira consubstancia-se na parte da Constituição Federal que contém os direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limites desses direitos e a responsabilidade que comporta o exercício da atividade econômica. (DOMINGUEZ, 1977 *apud* SILVA, 2005, p. 790).

Embora na CF de 1988 não se faça referência literal à expressão “desenvolvimento sustentável”, o artigo 225, *caput*, é claro nesse conceito, que se fortaleceu por meio da publicação do Relatório Brundtland<sup>5</sup>, em 1987, que o definiu como “aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer o atendimento às necessidades das gerações futuras” (WORLD COMMISSION ON

---

<sup>5</sup> O Relatório de Brundtland intitulado como “Nosso Futuro Comum” foi fruto do trabalho desenvolvido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituída pela ONU, em 1987, que trouxe uma nova perspectiva, bem como o conceito, de desenvolvimento sustentável.

ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987).

A necessidade de ponderar os interesses econômicos e ambientais mostra-se imperiosa, de forma que não se esvazie nem se exclua uns ou outros, devendo a regulamentação da economia pelo Estado visar à mitigação dos danos ambientais, isso é, o desenvolvimento sustentável. O crescimento econômico, portanto, ergue-se sobre o pilar da defesa do meio ambiente, não havendo necessidade de se separar economia e ecologia, ambas tidas como valores constitucionais relevantes.

Derani (2008) afirma que, em tese, não há necessariamente uma separação material entre economia e ecologia. Ocorre que a base do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza, que só pode ser compreendida como integrante das relações humanas e, por consequência, também das relações econômicas. Complementa a referida autora que essa união indissolúvel tem de se fazer sentir no ordenamento jurídico. Interesses econômicos e de conservação de recursos naturais são valores constitucionais relevantes, sendo os primeiros disciplinados pelo artigo 3º, inciso II, e a “defesa do meio ambiente” pelo artigo 170, inciso VI, e artigo 225, *caput* (BRASIL, 1988).

Além de tais ponderações quanto a esses valores constitucionais, há a necessidade de compatibilização entre o público e o privado, a qual é prevista no artigo 225 da CF, porquanto o dispositivo estabelece que a sociedade deve agir em conjunto para alcançar a preservação dos recursos naturais. Vale ressaltar o que preconiza o referido dispositivo:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Assim, a fim de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é mister que o interesse público e o privado devem ser ponderados, não cabendo mais a ideia de antagonismo, visto que ambos possuem, em si, o dever de defesa e preservação do meio ambiente.

Nesse aspecto, Derani (2008) contribui ao afirmar que, no âmbito do Estado Social, não há uma linha direta entre ele e o indivíduo, mas que essa relação se fundamenta na cooperação, pois alicerça-se na contribuição mútua entre Estado e economia, ao mesmo tempo que requer que o indivíduo tenha um comportamento

frente à comunidade. Ainda, traz à baila que o “dever-poder” advém tanto do Estado como do indivíduo inserido nele, “à medida que o cidadão, jurista ou não, trabalhe pela sua efetividade material e o Estado atue administrando, usando de seu poder de polícia, planejando e incentivando condutas a fim de dar plena concretização a esse direito” (DERANI, 2008, p. 251).

Desse modo, observa-se que todos os agentes devem participar e colaborar, cada um na medida da sua possibilidade e responsabilidade, para se alcançarem resultados positivos. O Estado não pode agir contra os interesses da coletividade, tampouco ignorar o *mandamus* constitucional, do mesmo modo a população e os agentes privados que possuem como objetivo-fim o lucro.

Tendo em vista o caráter multidisciplinar do Direito Ambiental, o entendimento de Tepedino e Oliva (2020), de que o ordenamento jurídico precisa ser visto e compreendido como um todo, é indispensável para orientar, planejar e normatizar ações de defesa e preservação dos recursos ambientais no vasto campo em que se insere no ordenamento jurídico brasileiro. Para os autores (2020, p. 42):

O dirigismo contratual, bem como as instâncias de controle social instituídas em uma sociedade cada vez mais participativa, alteram o comportamento do Estado em relação ao cidadão, redefinindo os espaços daquela que outrora foi considerada a *summa divisio* entre direito público e privado, de tal sorte que a distinção deixa de ser qualitativa e passa a ser meramente quantitativa, nem sempre se podendo definir qual exatamente é o território do direito público e qual o território do direito privado. Em outras palavras, pode-se provavelmente determinar os campos do direito público ou do direito privado pela prevalência do interesse público ou do interesse privado, não já pela inexistência de intervenção pública nas atividades de direito privado ou pela exclusão da participação do cidadão nas esferas da administração pública. A alteração tem enorme significado hermenêutico, e é preciso que venha a ser absorvida pelos operadores. (TEPEDINO; OLIVA, 2020, p. 43).

Derani (2008), por sua vez, reflete, primordialmente, quanto à compatibilidade prevista pela CF. Menciona, dessa maneira, que o desenvolvimento sustentável está estabelecido em seu artigo 225, *caput*, e no artigo 170, II, III, VI e VII, quando estabelece como princípios da Ordem Econômica: a propriedade privada (como um incentivo ao crescimento econômico); a função social da propriedade (que representa a responsabilidade social); e, por fim, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Para Machado (2020), é necessário integrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento ambiental e social e, para tanto, vislumbra que as diferentes facetas dessa integração requerem uma adequada e eficiente gestão da

propriedade, tanto privada quanto pública. Para o autor, a solução que a CF oferece para fomentar essa associação é a função social da propriedade.

O privado e o público, em todas as suas esferas, seja federal, estadual ou municipal, devem agir, cada uma, dentro das suas possibilidades e responsabilidades, para preservar o meio ambiente, como ordena a Constituição. Vislumbra-se no Plano Diretor, uma ferramenta municipal de desenvolvimento local, a possibilidade de coordenar as legislações que influem sobre o dever de proteção ao meio ambiente de uma maneira exequível e local a partir de cada realidade prática.

A ponderação dos princípios da Ordem Econômica, em prol do desenvolvimento sustentável, tem por escopo assegurar a todos uma existência digna, tendo em vista que engloba interesses econômicos, ambientais e sociais, como previamente expôs Machado (2020) e estabelece, também, Derani (2008, p.224): “[...] a concretização de uma qualidade de vida satisfatória, capaz de atingir toda sociedade, está intrinsecamente relacionada ao modo de como esta sociedade [...] desenvolve sua atividade econômica”.

Tais ponderações podem e devem ocorrer em níveis locais, como empregado pelo escritor russo Liev Tolstói (1828-1910): “Se queres ser universal começa por pintar a tua aldeia” (TOLSTOI, 2008). Nesse sentido, compreende-se que o local pode influenciar o todo e, tendo em vista a necessidade de se explorar soluções locais, que se passará a trabalhar o próximo tópico, demonstrando-se que, a partir do Plano Diretor Municipal, é possível promover ações orientadas para delinear os negócios jurídicos praticados na área e, conseqüentemente, impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável.

#### 4.2 PLANO DIRETOR COMO FERRAMENTA NORTEADORA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Tendo em vista a forma de Estado federalista adotada pelo Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu a repartição de competências entre os entes federativos de forma horizontal, pela qual cada um atua em matérias e áreas específicas (federalismo dual), e de forma vertical, em que a atuação ocorre em conjunto e de forma coordenada (federalismo de cooperação).

Nesse diapasão, e no que tange à competência para legislar, Machado (2007) traz que a CF previu dois tipos de competência para cada um dos

membros da federação, a saber: para a União, foi atribuída a competência privativa e a concorrente; para os Estados e o Distrito Federal, a concorrente e a suplementar; e, por sua vez, para os Municípios, foi concedida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual, no que couber.

No que se refere, especificamente, à matéria ambiental, a CF de 1988 atribuiu, em seu artigo 24, inciso VI, competência concorrente aos entes da federação para legislarem sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (BRASIL, 1988). Aos municípios, o artigo 30, inciso VIII, conferiu competência suplementar para promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VITALLI; ZAKIA; DURIGAN, 2009).

Se, por um lado, é incumbência da União legislar sobre a conservação da natureza, por outro, a existência de Unidades de Conservação (UCs) e demais áreas de especial proteção ambiental exige tratamento jurídico local, especialmente quanto ao ordenamento territorial, cabendo aos municípios voltarem sua atenção ao planejamento, controle do uso e ocupação do solo urbano sem afetar as áreas protegidas.

Por esse motivo, entender a repartição dessas competências é imprescindível para a prevenção de eventuais conflitos relativos ao uso e ocupação do solo em prejuízo do meio ambiente ou, caso esses já estejam instalados, para que se encontre formas de solucionar ou mitigar suas consequências socioeconômicas e ambientais.

Nesse sentido, Saule Junior (1997, p. 139), relata a importância da política urbana como um mecanismo capaz de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, já que é um dos componentes da Ordem Econômica e Financeira do Estado Brasileiro e responsável pela promoção e desenvolvimento das cidades.

Assim, como resultado de um tempo de luta pelo espaço urbano, foi aprovado o Estatuto da Cidade, outorgado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF e estabelece diretrizes gerais da política urbana, definindo o Plano Diretor como um instrumento de política urbana essencial no ordenamento territorial (BRASIL, 2001).

Meirelles (2021) conceitua referido documento como uma norma capaz de orientar os administradores e administrados quanto aos aspectos físico, social, econômico e administrativo de cada município.

O plano diretor, ou plano de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. (MEIRELLES, 2021, p. 445).

O Plano Diretor é um documento norteador para as propriedades, um meio de verificarem o cumprimento da função socioambiental prevista constitucionalmente. Nesse sentido, qualifica-se como um instrumento jurídico de maior relevância para a fruição das cidades, pois é dele que derivam todas as normativas e diretrizes para a devida ocupação do solo urbano, sendo, portanto, ferramenta basilar da política de desenvolvimento e expansão urbana e indissociável do processo de planejamento municipal. Porém, ainda é comum verificarem-se normas hierarquicamente superiores e, até mesmo, inferiores, que contrariam o estabelecido no Plano Diretor Municipal, muito embora seja ele revestido de formalidade de norma (ANTUNES, 2021).

Corroborando o exposto, há o entrelaçamento, de maneira explícita, entre planejamento, controle do uso e ocupação do solo urbano e as funções sociais da cidade, demonstrando a conciliação dos artigos 30, inciso VIII, e 182, da CF de 1988, que influem e se coadunam diretamente no Plano Diretor (FIORILLO, 2022).

Ainda, o Plano Diretor deve se atentar aos “mandamentos constitucionais ambientais” e, a partir desse olhar, analisar o ambiente urbano, com seus interesses locais, suas necessidades, tanto atuais como futuras. Dessa forma, beneficiando todos os ambientes, quais sejam, o natural, mas, também o artificial, cultural e do trabalho. Isso porque somente esse instrumento normativo tem o condão de delimitar, incentivar e também desestimular determinadas condutas negativas em todos os setores das cidades, impactando, dessa forma, todas as áreas da sociedade e, principalmente, o indivíduo que vive e usufrui da cidade e precisa de um ambiente equilibrado para a manutenção da sadia qualidade de vida. Fiorillo e Ferreira (2019),

ainda destaca que:

É nesse sentido que, ao obedecer ao conteúdo do art. 182 da Carta Magna, o legislador local poderá estabelecer por meio do Plano Diretor regras de uso e ocupação do solo, não se olvidando dos demais conteúdos disciplinados pelo direito ambiental constitucional e principalmente dos superiores critérios constitucionais que distinguiram claramente o espaço territorial urbano (arts. 182 e 183 da CF) do espaço territorial rural (arts. 184 a 191 da CF). (FIORILLO; FERREIRA, 2019, p. 207).

Outrossim, cumpre ressaltar que a participação da sociedade para a decisão dos valores e normas que o permeiam é a principal característica do Plano Diretor, pois, para sua elaboração, deve se assegurar a presença das três formas de democracia, quais sejam: a participativa, a representativa e a direta (ARAÚJO JUNIOR, 2006).

Por conseguinte, a escolha, pela população, das normas que melhor se adequem às especificidades locais ocorre na formulação do Plano Diretor Municipal, cujo conjunto, que passará a ser de aplicação obrigatória, integrará o processo de planejamento municipal e regulará as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público (MACHADO, 2020).

Meirelles (2021) faz um importante destaque sobre a força do Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro, advertindo que todos devem observar suas imposições, desde a Municipalidade até os particulares e órgãos de todas as esferas, isso é, estaduais e federais, visto que a norma advém de uma competência federal para o município.

Frisa-se que a participação popular traz maiores chances de cumprimento das normas, haja vista que foram previamente consultadas e discutidas para só depois ganharem o *status* de norma cogente.

Ademais, tomando como premissa os pensamentos de Derani (2008), o Plano Diretor deve, ainda, balizar o planejamento urbano com a compatibilidade entre o desenvolvimento de atividades econômicas e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo a autora, “não é permitido desfrutar da ausência de aparato estatal quando há o envolvimento de questões econômicas e ambientais.” (DERANI, 2008, p. 173). Logo, cabe ao Estado direcionar a sociedade para a harmonização do planejamento urbano econômico-ambiental, seja por meio de normatizações, políticas públicas, fiscalização etc.

Para tanto, Meirelles (2021), ao abordar acerca da elaboração e aprovação do Plano Diretor, analisa o Estatuto da Cidade a fim de elucidar conteúdos mínimos com os quais o plano deve se preocupar, tais como, delimitação de áreas urbanas para edificação, áreas suscetíveis a desastres naturais e especificidades para ampliação do perímetro urbano:

O Estatuto da Cidade determina, ainda que o plano diretor contenha no mínimo: a delimitação das áreas urbanas, onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º, as disposições requeridas pelos arts. 25 (direito de preempção), 28 (outorga onerosa do direito de construir), 29 (alterações do uso do solo mediante contrapartida a ser prestado pelo beneficiário), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir); e o sistema de acompanhamento e controle (art. 42, I a III). Os planos diretores dos Municípios com áreas suscetíveis de ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, incluídos no cadastro nacional, também devem conter disposições específicas que possam minimizar a ocorrência de desastres, nos termos do art. 42-A do Estatuto da Cidade. Também passam a existir critérios específicos a serem observados - art. 43-B - para a ampliação do perímetro urbano, como a definição das áreas suscetíveis a desastres naturais; diretrizes para a proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural; diretrizes específicas e áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; áreas para habitação de interesse social e zonas especiais de interesse social, dentre outros. (MEIRELLES, 2021, p. 447).

Destaca-se que a elaboração do Plano Diretor deve ter objetivos claros. Silva (2010) aponta, como objetivos gerais, a promoção e a ordenação dos espaços habitáveis do município, instrumentalizando estratégias de mudanças, no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. Já quanto aos objetivos específicos, traz:

[...] reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de terminação de área, retificação de um rio e urbanização de suas margens, zoneamento, arruamento loteamento. (SILVA, 2010, p. 137).

Tal como o próprio Direito Urbanístico, é incontroverso que o Plano Diretor também possui como objetivo a organização das cidades, o que ultrapassa os limites urbanos, pois engloba a circunvizinhança, ou seja, gera influência nas áreas rurais de cada município. Ainda, vale destacar que, ao ordenar a cidade dando relevância aos aspectos e recursos naturais, bem como regulando as atividades exercidas nessas regiões com potencial ambiental, estar-se-á diretamente

influenciando tanto na qualidade de vida dos munícipes quanto na própria segurança e prevenção de desastres passíveis de serem evitados (MEIRELLES, 2021).

Por esse motivo, Meirelles (2021) destaca a importância de que todas as cidades sejam planejadas, desde as novas, que serão implementadas, como as já existentes. Isso porque o planejamento é fundamental para regular e estabelecer o controle de como a cidade se movimenta e se expande, entendendo-se cidade como a área já existente e expansão urbana como aquelas que poderão ser inseridas no âmbito das cidades.

Nesse viés, ao falar sobre planejamento urbano, deve-se voltar o olhar ao elo entre cidade e natureza, remetendo-se ao Direito Urbanístico e Ambiental. Nesse sentido, vale mencionar que, segundo Fernandes (2006), o princípio fundamental que liga o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental é o da função social da propriedade.

Sobre o assunto, Fernandes (2006) explica que o referido instituto encontra fundamento na coexistência entre os interesses individuais dos proprietários com os interesses coletivos e difusos.

Somente na Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade urbana encontrou uma fórmula conceitual consistente, que pode ser assim sintetizada: o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente co-existem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. (FERNANDES, 2006, p. 40).

O autor fomenta, ainda, a necessidade de deslocamento do princípio para o âmbito do Direito Urbanístico, visto que há muita estaticidade nele ao ser tratado sob o aspecto do Direito Civil, ou mesmo do Direito Administrativo, o que gera inúmeros prejuízos jurídico-normativos, tendo em vista a dinamicidade do Direito.

Defende, ainda, que uma mudança de paradigma é necessária para que a função social seja, de fato, exequível, atendendo os interesses de toda uma coletividade:

O maior deslocamento exigido diz respeito à necessidade de se compreender que o princípio da função social da propriedade não pode ser reduzido às restrições administrativas externas ao exercício do direito de propriedade,

como muitos juristas têm afirmado: o princípio constitucional é essencial para a própria caracterização e conformação do direito de propriedade, qualificando – por dentro – as formas de uso, gozo e disposição dos bens imobiliários. Nesse sentido, o direito de propriedade imobiliária deixa de ter um conteúdo econômico predeterminado – cuja medida seria dada pelos interesses individuais do proprietário –, e passa a ter o conteúdo econômico a ser determinado pelo poder público – através das leis, planos e projetos urbanísticos – uma vez também considerados os outros interesses sociais, ambientais e culturais quanto à utilização do solo e dos bens imobiliários. Somente a instauração inequívoca desse novo marco conceitual do Direito Urbanístico pode levar à materialização do novo direito coletivo fundamental, criado pela Constituição de 1988, qual seja, o direito de todos os cidadãos terem o desenvolvimento de suas cidades planejado de acordo não só com os interesses individuais dos proprietários imobiliários, mas, sobretudo, de acordo com os interesses sociais da comunidade – e da cidade – como um todo. (FERNANDES, 2006, p. 45).

Nessa perspectiva, também se posiciona Alfonsin (2016, p. 269), que afirma que “de fato, desde a Constituição Federal de 1988, os planos diretores, tidos como tradicionais instrumentos de ordenamento territorial dos municípios brasileiros, alteraram significativamente seu papel”. A autora atribui esse fato ao capítulo “Da Política Urbana”, presente na atual Constituição Federal, pois a partir dele que foi possível atribuir ao município, detentor do olhar local e minucioso, o exercício da política de planejamento urbano por meio de instrumentos próprios, tal como o Plano Diretor e, ainda, atribuindo-lhe o dever de regular a função socioambiental em um aspecto pormenorizado e realista.

Dessa maneira, compreende que, atualmente, há grande responsabilidade a ser exercida pelos municípios, os quais possuem a missão de instituir regramento de ocupação do solo e, principalmente, com isso, promover, em âmbito local, o exercício da função social da propriedade, ou seja, limitando-a, quando necessário, para que atinja os seus fins sociais e, dessa forma, impulsionando os da própria cidade (ALFONSIN, 2016).

Sabe-se, portanto, que o Plano Diretor é um instrumento essencial para o desenvolvimento local urbano e que influencia diretamente a vida e o bem-estar da maioria da população brasileira que vive nas cidades, devendo zelar pela proteção ambiental. É imprescindível, nesse sentido, manifestar-se sobre a competência do município para sua elaboração.

No art. 23, VI da CF/88 está prevista a competência executiva do município com relação à proteção ambiental. Antes de tal previsão já havia doutrina e jurisprudência nesse sentido que se consagrou após fase de incertezas típica de legislações novas e complexas, influenciada sob diversas vertentes entre elas

emocionais, interesses conflitantes, que foram tratados sem viés da neutralidade da técnica e à luz do direito e da Justiça. Esse momento, no entanto, foi superado e ficou expresso que a proteção é de responsabilidade do Poder Público nos seus níveis de governo. À União, a Lei Maior encarregou as normas gerais de proteção do meio ambiente; ao Estado, a legislação supletiva; por fim, ao Município as normas de assuntos locais. O entendimento de que o Município possuía poderes implícitos para editar normas de proteção urbanas e contenção de danos decorrentes de medidas visando a cessar atividades que prejudiquem a saúde e o bem-estar da população local e degradassem o meio ambiente de sua circunscrição, decorre do suficiente poder de polícia administrativa que se acha investido (MEIRELLES, 2021).

Portanto, a proteção ambiental é incumbência do Poder Público em todos os níveis de governo, federal, estadual e municipal. À esfera estadual, compete a legislação supletiva e, à municipal, interesses locais. Além disso, o município dispõe de poderes implícitos para editar normas, decorrentes do poder de polícia administrativa, a fim de mitigar danos ambientais e em prol do bem-estar da população local.

#### 4.2.1 Plano Diretor de Londrina e a Zona de Amortecimento do PEMG

O Plano Diretor de Londrina, instituído por meio da recente Lei Municipal nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022, com fundamento na CF de 1988 e na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2010, trouxe as diretrizes de desenvolvimento do município como um todo (LONDRINA, 2022).

Em realidade, conforme consignado em seu artigo 1º, realizou a revisão da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que havia instituído o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina (PDPML), passando a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina (PDML), estando alicerçada, entre outros, nas disposições da CF, da Constituição do Estado, na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e na Lei Orgânica Municipal de Londrina (LONDRINA, 2022).

O PDML, conforme dispõe a legislação que o fundamenta, é definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de direcionamento aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do território municipal do município de Londrina (LONDRINA, 2022).

Antes de adentrar no atual Plano Diretor de Londrina, é válido

ressaltar que o seu antecessor, o PDPML de 2008, era o vigente no momento de maior conflito nas Zonas de Amortecimento (ZA) do Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG) e, desse modo, cabe pontuar que não havia menção expressa sobre as ZAs. Verifica-se, portanto, a total omissão daquele Plano Diretor Municipal sobre essas áreas.

Já o atual, contando com 156 artigos, estabelece regras pormenorizadas quanto ao macrozoneamento e, para tanto, divide o território em três Macrozonas Rurais e quatro Macrozonas Urbanas, conforme artigo 19 (LONDRINA, 2022). Tendo em vista o foco da presente dissertação, qual seja, a ZA do PEMG, cumpre ressaltar quais são as Macrozonas Rurais: Macrozona Rural de Agricultura Comercial (MR-AC), dividida em Setor de Desenvolvimento Econômico (MR-AC/SDE) e Setor de Turismo e Lazer (MR-AC/STL); Macrozona Rural de Atividades Diversificadas (MR-AD) e Macrozona Rural de Controle Ambiental (MR-CA).

No Plano Diretor do Município de Londrina em vigor, o Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG) foi classificado na MR-CA, conforme dispõe o seu artigo 24, *caput* (LONDRINA, 2022). Essa Macrozona possui como característica o potencial de preservação ambiental e tem o objetivo de “proteger os mananciais de abastecimento, controlar a ocupação urbana de áreas ambientais ou distantes da infraestrutura instalada, de forma a evitar a expansão horizontal da cidade e incentivar o ecoturismo”, conforme §1º do referido artigo (LONDRINA, 2022).

No artigo 48, *caput* e inciso I, do PDML (Título II, Capítulo III - Das Diretrizes e Estratégias Específicas das Macrozonas), está estabelecido que o poder público, no âmbito de sua competência, irá definir e controlar a ocupação de áreas impróprias à urbanização, com respeito às condicionantes ambientais e socioeconômicas, mediante adoção, entre outras, da seguinte estratégia:

[...]

I - orientar esforços para a definição de usos a serem permitidos na Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata dos Godoy, priorizando a complementaridade entre atividades urbanas e rurais e o desenvolvimento sustentável. (LONDRINA, 2022).

Definir e controlar a ocupação de área imprópria à urbanização, com definição do que será permitido na ZA do PEMG, portanto, é dever do Poder Público, em busca de conciliar atividades econômicas, tanto urbanas quanto rurais, com a proteção ambiental. O artigo 48, *caput* e inciso I, vai ao encontro desse entendimento,

vez que, além de ratificar o exposto, ainda traz outras estratégias que são aplicáveis ao PEMG, uma vez que, conforme parágrafo único do dispositivo, são aplicáveis à Macrozona Rural de Controle Ambiental, na qual se inclui o parque (LONDRINA, 2022).

O artigo ainda traz que o poder público, no âmbito de sua competência, irá incentivar o ecoturismo e o turismo rural, com aproveitamento das potencialidades naturais e culturais da zona rural, por meio do incentivo ao turismo na ZA do PEMG (LONDRINA, 2022). Outras estratégias constam do dispositivo (incisos I a VI), trazendo diversas atividades econômicas (*e. g.*, gastronomia; projetos específicos de produção agroindustrial, agroecológica e artesanal; comercialização local de produtos vinculados ao turismo na área rural; Circuito Verde e atividades de lazer, esporte, educação e cultura, fundamentadas na preservação ambiental e inclusão social, incluindo ciclovias, pistas de caminhada para possibilitar a mobilidade, o transporte e o acesso aos serviços na área rural; implantação de atividades turísticas, recreativas e culturais na zona rural, respeitando o módulo rural do Inca e os impactos ambientais decorrentes), as quais, embora aplicáveis prioritária e expressamente a outros setores e macrozonas, conforme parágrafo único do artigo em questão, não foram vedadas ao PEMG (LONDRINA, 2022).

Ainda, o artigo 50 determina que o Poder Público, no âmbito de sua competência, irá promover a agricultura como fonte de trabalho, emprego e renda, permitindo a manutenção da população rural no campo e incentivando a adoção de boas práticas que garantam o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida, com adoção de estratégia que permita a implantação de comércios, serviços e demais atividades compatíveis com a ZA do PEMG nas áreas urbanas dos distritos do Espírito Santo, São Luiz e Patrimônios Regina e de Taquaruna (PARANÁ, 2022).

O atual PDML está adequado à harmonização dos interesses econômicos e ambientais, sendo imprescindível como ferramenta norteadora da política de desenvolvimento econômico e sustentável.

Ressalta-se, entretanto, que o documento deve estar fundamentado essencialmente na CF de 1988, não podendo o Estado, na função de agente normativo e regulador, nos termos do artigo 174 da CF (BRASIL, 1988), deixar de compatibilizar os interesses econômicos e os ecológicos a ponto de significar a supressão ou o esvaziamento de um ou de outro.

Por exemplo, as legislações do Município de Londrina, que foram

declaradas inconstitucionais nos autos n. 18657-05.2015.8.16.0014 (1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca) por irem de encontro à CF e ao Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.661/ 2012, que alterou parte da ZA – 66,66 km<sup>2</sup> – em Zona de Expansão Urbana e Lei Municipal nº 11.236/2015), teriam classificado como zonas residenciais, comerciais e industriais uma área de 16,55 km<sup>2</sup>, no interior da ZA do PEMG, de modo que, como bem salientou o magistrado de primeiro grau (cuja sentença restou confirmada pelo Tribunal):

(...) as Leis Municipais ns. 11.661/2012 e 12.236/2015, no ponto em que avançaram o perímetro da Zona Urbana sobre os atuais limites da Zona de Amortecimento do PEMG (Portaria n. 160/2016), **acabaram por permitir ocupações do solo que poderão afetar o equilíbrio ecológico daquela unidade de conservação.** É por isso que semelhante permissão está em atrito com a Constituição Federal: o constituinte, para além de assegurar o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, atribui ao Poder Público o dever de “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ambiental” (CF, art. 225, caput, § 1º, inciso VII). (PARANÁ, 2019b, grifos nossos).

O processo analisou o conflito entre o mercado imobiliário, a sociedade rural, a associação comercial e industrial, a municipalidade de Londrina, as ONGs e outros atores sociais envolvidos, muito dos quais pretendiam, em realidade, o desequilíbrio entre a ordem econômica e a defesa do meio ambiente. Tal pretensão ia de encontro ao capitalismo social e à observância dos princípios constitucionais da ordem econômica, que impedem o uso irrestrito e imoderado da propriedade, bem como ocupações que afetem o equilíbrio ecológico que determina o desenvolvimento sustentável.

Destarte, conclui-se que o PEMG e sua ZA possuem grande potencial de desenvolvimento econômico, sendo que a harmonia entre economia e ecologia, bem como a compatibilização do interesse público com o privado, são medidas importantes para o desenvolvimento sustentável, ponderando princípios da ordem econômica, que têm por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

O PDML, portanto, mostra-se um instrumento capaz de, a partir da ordenação *in loco*, direcionar os empreendimentos de forma a promover negócios jurídicos com segurança jurídica, corroborando o cumprimento do *mandamus* constitucional e a proteção de áreas que possuem grande relevância para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto para as presentes como para as

futuras gerações.

Em que pese o avanço do atual Plano Diretor Municipal de Londrina e o fato de ser um instrumento capaz de ordenar as atividades econômicas, frisa-se que, por si só, não é hábil a resolver toda a celeuma, pois, atualmente, embora tenham força de lei, os Planos Diretores Municipais não são totalmente respeitados, seja pelo setor privado seja pelo setor público.

Nesse sentido, compreende-se que ainda há necessário avanço a ser feito para que o Plano assuma o seu lugar de destaque e de relevância no ordenamento brasileiro. Assim, uma alternativa para corroborar sua efetivação pode se dar pela conscientização da população quanto à relevância da área, do instrumento de política pública e da necessidade de exercício da cidadania para garantir que a lei seja, de fato, cumprida.

É preciso, no entanto, buscar fortalecer o elo entre a população e a cidade, fomentando sua participação em audiências públicas, oferecendo informações claras, fortalecendo a educação ambiental, para que a própria sociedade defenda a sua “aldeia”. Nessa perspectiva, inclusive, destaca-se que, em diversos momentos, a defesa em prol do meio ambiente equilibrado ocorreu por meio de Organização Não Governamental (ONG): a ONG Meio Ambiente Equilibrado (MAE) travou luta direta para que prejuízos maiores não ocorressem; observa-se ainda o abaixo-assinado mobilizado contra o “projeto arco norte” demonstrando que a sociedade deve e tem o poder de contribuir para melhor fruição do meio ambiente em consonância com a constituição.

## 5 CONCLUSÃO

A problemática inicial abordou as relações de conflito existentes nas Zonas de Amortecimento (ZAs) de Unidades de Conservação (UCs), destacando que, contemporaneamente, em que pese o paradigma de um Estado intervencionista, com meios para regular interesses antagônicos de forma a conferir-lhes harmonização, há ainda incompatibilidades demonstradas por meio de atos do poder público e de relações privadas nessas áreas de proteção especial.

Diante dessa incompatibilidade entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico em nível local, tomou-se como hipótese apontar o Plano Diretor Municipal como uma ferramenta norteadora de política de desenvolvimento sustentável, capaz de controlar o processo de expansão desordenada do perímetro urbano e de direcionar as relações negociais, compatibilizando interesses públicos e privados e mitigando conflitos em ZAs.

Para tanto, a pesquisa explanou acerca da relevância do tratamento dado à propriedade e às relações negociais em torno dela pelo Estado contemporâneo, trazendo à tona a sua função socioambiental conforme a compreensão da Constituição Federal de 1988. Demonstrou-se que, pelo atual paradigma, não há que prevalecer os interesses individuais, os quais devem se submeter aos anseios e às necessidades da coletividade na qual se inserem. O que não significa seu esvaziamento, mas sim sua compatibilização, restringindo-os sem, contudo, retirar o direito de gozo da propriedade e, dessa forma, submetendo sua proteção ao cumprimento do compromisso com a sociedade, ou seja, a partir da efetivação da função socioambiental.

Perpassou-se pela relevância da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a manutenção da vida, sendo a ZA uma área destinada à proteção dos interesses ecossistêmicos do interior da unidade, sendo imprescindível, para que seja possível a manutenção do ambiente natural, que a mata nativa, a fauna e flora da unidade, bem como os recursos hídricos, sejam considerados bens essenciais para sadia qualidade de vida de toda a comunidade humana global. Observou-se a necessidade de tutelar, além do interior das UCs, seu entorno, ou seja, de proteger e destacar a importância das ZAs.

Verificou-se, ainda, de maneira pormenorizada, a situação local do Parque Estadual Mata dos Godoy (PEMG), no município de Londrina, Paraná, uma

Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI) que possui em seu entorno uma extensa área de ZA, delimitada estrategicamente para garantir a tutela dos bens protegidos em seu interior. Referida UC é, hoje, alvo de interesses de setores industriais e residenciais da região e do próprio poder público municipal.

Reconhece-se que essa situação decorre da inobservância da legislação pertinente à área, entre elas a própria Constituição Federal (CF) e o Plano de Manejo, o qual cuida, de maneira mais particular, do uso do solo e do desenvolvimento de atividades no local.

É salutar o embate para que tais espaços sejam respeitados e, nesse sentido, a ONG MAE vem atuando, arduamente e na contramão da maioria, em sua defesa, como é possível observar nas demandas ajuizadas visando irregularidades ocorridas na ZA, sendo exemplo o caso do município de Londrina, que, ignorando a legislação, estabeleceu áreas de expansão em locais outrora já definidos como ZAs.

A política urbana deve atuar em defesa do desenvolvimento sustentável, respeitando todas as leis, portarias e decretos, para que ocorra o direcionamento das atividades econômicas no município de forma a garantir, além da segurança jurídica, a proteção do meio ambiente e a promoção da qualidade de vida de seus munícipes. Essa intervenção pelo poder público municipal nas relações negociais nas ZAs efetiva-se por meio do Plano Diretor, documento que deve ser elaborado em conjunto com a sociedade, pois é quem detém o conhecimento pormenorizado da realidade local que circunda essas áreas. É, assim, um meio efetivo de cumprimento da ordem constitucional em aspecto local, com relevância para o todo, visto que a proteção do meio ambiente beneficia toda a coletividade.

Destaca-se, porém, que, embora o Plano Diretor Municipal não seja, por si só, suficiente para enfrentar a problemática, é o documento que, por determinação constitucional, vai estabelecer quando uma propriedade cumpre sua função socioambiental. Também, é a partir dele que todas as interpretações devem ser feitas, para qualquer tipo de ocupação, empreendimento ou atividade econômica desenvolvida em ZA.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Papel dos Planos Diretores na Tutela do Direito à cidade. *In*: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016. v. 2. p. 265-286.

AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. 10 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. *E-book*.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 22. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. Algumas considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2006. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/272653019\\_Algunas\\_consideracoes\\_sobre\\_o\\_Plano\\_Diretor\\_dos\\_municipios\\_e\\_sua\\_importancia\\_no\\_processo\\_de\\_construcao\\_da\\_cidadania\\_e\\_da\\_democracia](https://www.researchgate.net/publication/272653019_Algunas_consideracoes_sobre_o_Plano_Diretor_dos_municipios_e_sua_importancia_no_processo_de_construcao_da_cidadania_e_da_democracia). Acesso em: 17 nov. 2022.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de Manejo: Panorama, Desafios e Perspectivas. **Cadernos do Programa de Pós-graduação em Direito/UFRGS**. Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 281-302, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/81895/52015>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: O regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 276-316.

BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos e. Função Ambiental. **BDJur**, Brasília, DF. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8754>. Acesso em: 12 jun. 2012. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002a]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República [1979]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República [1981]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1985]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República [2002a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 2 out. 2022.depois

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 2 out. 2022.

BORGES, Mariana Pinguelli; PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. A relevância da zona de amortecimento para o Parque Estadual Mata dos Godoy na cidade de Londrina, Paraná, Brasil e as prerrogativas legais para sua manutenção. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre, v. 15, n. 90, p. 42-62, jun./jul. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/145590>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. *E-book*.

CARVALHO, Délton Winter de. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1662- 1691, ago. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33089#:~:text=Ap%C3%B3s%2C%20ser%C3%A1%20verificada%20como%20a,o%20direito%20%C3%A0%20propriedade%20privada>. Acesso em: 17 nov. 2022.

COELHO, Inocêncio Mártires. A dimensão normativa da interpretação constitucional. **Direito Público**, Porto Alegre, ano 5, n. 22, p. 105-118, jul./ago. 2008. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/593>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 13, de 6 de dezembro de 1990**. Define o órgão responsável por cada Unidade de Conservação, juntamente com os órgãos licenciadores e de meio ambiente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95527>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010**. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental, sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=112844>. Acesso em: 16 nov. 2022.

COSTA, Nadja Maria Castilho *et al.* Significado e importância da Zona de Amortecimento de Unidades de Conservação Urbanas: O exemplo do entorno das áreas legalmente protegidas da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1298>. Acesso em: 29 nov. 2022.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. 3 ed. São Paulo: Marin Claret, 2009.

FACHIN, Luiz Edson. **A Função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. Regime Jurídico da Zona De Amortecimento. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, v. 8, n. 22, p. 271-294, jan./abr. 2019.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 35-76.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. *E-book*.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto de Menezes; BRAZ, Vivian da Silva. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. **Historiae**, Rio Grande, v. 6, n. 2, p. 233-270, set. 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/5594>. Acesso em: 17 nov. 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2012. *E-book*.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na Constituição de 1988**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2015.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA. **Plano de Manejo - Parque Estadual da Mata dos Godoy**. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, dez. 2022. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/Plano-de-Manejo-Parque-Estadual-da-Mata-dos-Godoy>. Acesso em: 2 out. 2022.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade do proprietário: análise do nexos causal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LONDRINA. **Lei nº 11.661, de 12 de julho de 2012.** Define os perímetros da zona urbana, dos núcleos urbanos dos distritos e expansão do distrito sede do município de Londrina. Londrina: Câmara Municipal [2012]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2012/1167/11661/lei-ordinaria-n-11661-2012-define-os-perimetros-da-zona-urbana-dos-nucleos-urbanos-dos-distritos-e-expansao-do-distrito-sede-do-municipio-de-londrina>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 12.236, de 29 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal [2015]. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2015/web/LE122362015consol.html>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LONDRINA. **Lei nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022.** Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta Lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina, e dá outras providências. Londrina: Câmara Municipal [2022]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2022/1334/13339/lei-ordinaria-n-13339-2022-institui-nos-termos-da-constituicao-federal-da-lei-federal-n-10257-de-10-de-julho-de-2001-e-desta-lei-as-diretrizes-da-lei-geral-do-plano-diretor-participativo-municipal-de-londrina-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** Hely Lopes Meirelles. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2021.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: Plano de existência.** 22 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NEGREIROS, Teresa. **Teoria dos Contratos: Novos Paradigmas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: MÉTODO, 2017. *E-book*.

PARANÁ. **Lei nº 20.070, de 18 de dezembro de 2019.** Autoriza a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná e do Instituto das Águas do

Paraná, pelo Instituto Ambiental do Paraná, e dá outras providências. Curitiba, PA: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná [2019a]. Disponível em: [http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=52042&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52042&tipo=L&tplei=0). Acesso em: 15 nov. 2022.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Instituto Ambiental do Paraná [atual Instituto Água e Terra]. **Portaria nº 217, de 19 de dezembro de 2002**. Institui Planos de Manejo das Unidades de Conservação denominadas Parque Estadual do Guartelá, Parque Estadual das Lauráceas, Parque Estadual do Cerrado, Parque Estadual do Monge, Parque Estadual [...]. Curitiba: IAP, 2002. Disponível em: [https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form\\_cons\\_ato1.asp?Codigo=956](https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form_cons_ato1.asp?Codigo=956). Acesso em: 16 nov. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (5. Câmara Cível). **Apelação Cível 0018657-05.2015.8.16.0014**. Apelações Cíveis. Ação Civil Pública. Meio Ambiente. Unidade de Conservação. Proteção Integral. Parque Estadual Mata dos Godoy – PEMG. Preliminar. Insurgência de Vícios Ultra, Extra ou Citra Petita. Sentença adequada aos pedidos iniciais. Vícios inexistentes [...]. Relator: Des. Nilson Mizuta, 22 de outubro de 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (1. Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Londrina). **Sentença nos autos do processo nº 18657-05.2015.8.16.0014**. Juiz de Direito: Marcos José Vieira, 13 de maio de 2019 [2019b].

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (1. Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Londrina). **Sentença nos autos do processo nº 646674-46.2016.8.16.0014**. Juiz de Direito: Marcos José Vieira, 13 de maio de 2019 [2019c].

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 30 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: introdução ao direito civil constitucional**. Tradução de Maria Cristina De Cicco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 35 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*.

PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. **Biologia da conservação**. 1 ed. Londrina: Planta, 2001.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. *E-book*. (Coleção Esquemático)

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamentos, teoria geral. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. *E-book*. (Série IDP)

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana**: Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEPEDINO, Gustavo. Esboço de uma classificação funcional dos atos jurídicos. **Revista Brasileira de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 01, jul./set. 2014. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/129>. Acesso em: 2 ago. 2022.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 37-53, abr./jun. 2006.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. **Fundamentos de Direito Civil – Vol I – Teoria Geral do Direito Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. *E-book*.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, n. 6, jun. 2005. Disponível em: <http://fdc.br/arquivos/mestrado/revistas/revista06/docente/04.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

TOLSTOI, Liev. **Guerra e Paz**. Tradução Oscar Mendes. 6. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 2008.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*.

VENOSA, Silvio de Salva. **Direito Civil: Direitos Reais**. São Paulo: Grupo GEN, *E-book*. v. 4.

VILLAÇA, Flavio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org). O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.p. 171-243.

VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. *In: BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 348-360.

VITALLI, Patrícia de Luca; ZAKIA, Maria José Brito; DURIGAN, Giselda. Considerações sobre a legislação correlata à zona-tampão de unidades de conservação no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XII, n. 1, p. 67-82, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/BvLjc9XVFZ5cRct3YNdMCLw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.