

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL DE DOMÍNIO PRIVADO

Éllen Cássia Giacomini Casali¹
Juliana Waitemam Rigo²

RESUMO

A propriedade não possui mais o caráter absoluto de outrora, desde a Constituição de 1946, relativizou-se e vinculou-se ao cumprimento de sua função social. A propriedade rural, por sua vez, não escapou dessa exigência, e para tanto, nos termos do artigo 186 da Constituição Federal de 1988, deverá atender aos requisitos econômico, social e ambiental ali presentes. Neste contexto, a função sócio-ambiental ganha destaque, ao ser o Meio Ambiente garantido constitucionalmente às presentes e futuras gerações, classificando-se como bem difuso, uma vez que é bem de uso comum do povo. O Poder Público cria espaços ambientalmente protegidos, que são abrangidos pelas áreas dos imóveis rurais privados. Aos proprietários rurais cabe a obrigação “*propter rem*” e solidária de suportar em suas propriedades a existência de tais espaços, além de preservá-los, conservá-los e instituí-los muitas vezes com recursos próprios. Ocorre um embate entre interesses privados e difusos, que influem no cenário ambiental e econômico nacional e mundial. A função social da propriedade privada demonstra a programaticidade das normas constitucionais e, torna-se de difícil aplicação no sistema capitalista vigente, aonde a propriedade rural, como bem de produção, é tão indispensável ao crescimento nacional e à sobrevivência humana quanto o meio ambiente, cabendo ao Poder Público a árdua tarefa de promover preservação e conservação ambiental tão eficazmente, quanto promoveu à devastação de antes.

Palavras-chave: Propriedade privada. Imóvel rural. Função social. Meio ambiente. Economia.

¹ Mestra em Direito. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário de Votuporanga/SP - UNIFEV. Advogada.

² Bacharelanda do Curso de Direito do Centro Universitário de Votuporanga/SP - UNIFEV

INTRODUÇÃO

O Poder Público e a coletividade têm o dever de preservar o meio ambiente como reza o artigo 225, “caput”, da Constituição Federal, em razão disso, a legislação ambiental estabeleceu a proteção de certos espaços a fim de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a perpetuação da espécie.

Daí originou-se o princípio da função sócio-ambiental da propriedade, que impôs aos proprietários e possuidores de imóveis rurais a responsabilidade pela manutenção e instituição das áreas ambientalmente protegidas localizadas em suas propriedades, como condição de tornar legítimo o próprio direito a ela.

Diante disso houve várias discussões sustentando, que o ônus carregado pelas propriedades privadas esvaziaria o direito de propriedade de seus proprietários, causando-lhes prejuízos econômicos, pois deixariam de lucrar com o não-aproveitamento total da área e pior, gastariam altas quantias com elas.

Não obstante a proibição de que o particular aproprie-se de parcelas do meio ambiente para consumo privado (MILARÉ, 2001, p. 113), é injusto que o particular arque por sua conta e risco com um bem que é de responsabilidade de toda a coletividade.

PROPRIEDADE PRIVADA

A propriedade antes de ser considerada um instituto de Direito Privado, “eixo em torno do qual gravitam todos os direitos reais” (ARIMATEA, 2003, p.45), é um direito constitucionalmente garantido, condicionado à função social, como dispõe o artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

Foi a Constituição de 1946 que recepcionou expressamente esse princípio, dando origem a uma propriedade despida do caráter de direito absoluto, sendo a função social seu elemento constitutivo. Nesse mesmo sentido veio a Carta Política de 88, fundamentando seu regime jurídico.

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL DE DOMÍNIO PRIVADO

Como bem assinala Paccagnella (1999, p. 165) “O cumprimento da função social é condição *“sine qua non”* para o reconhecimento do direito de propriedade”. Silva (1982, p. 134), declara que referido princípio constitucional “tem plena eficácia, porque interfere na estrutura e no conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público”.

Há inúmeras espécies de propriedades previstas em todo o arcabouço normativo nacional, a Magna Carta ao consagrar a propriedade privada e a função social como princípios norteadores da ordem econômica, destaca a propriedade rural, que atenderá sua função social desde que cumpra simultaneamente todos os requisitos previstos no artigo 186, da Constituição Federal, que podem ser classificados como: social, econômico e ambiental.

É notória a posição relevante que a propriedade rural ocupa na ordem econômica, principalmente no que tange à sua natureza de bem de produção, desenvolvendo em suas terras agricultura e pecuária, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social.

A Constituição Federal classificou a propriedade rural em pequena, média propriedade e propriedade produtiva. Já o Código Florestal, limitou-se a classificá-la em pequena propriedade rural ou posse rural familiar, conforme seu artigo 1º, §2º. O Estatuto da Terra, nos incisos de ser artigo 4º, trouxe a propriedade familiar, minifúndio e o latifúndio, sempre vinculada ao princípio da função social.

Nesse sentido Fernando Pereira Sodero:

O regime jurídico da terra fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive. (1982, p. 25).

PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Dentre os requisitos da função social, destaca-se o ambiental, que se transformou em função sócio-ambiental, vez que o Meio Ambiente, direito fundamental, reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o

Ambiente Humano de 1972 e pela Carta da Terra de 1997, previsto no artigo 225[1] da Carta Política, consagra-se como bem difuso com o artigo 1º do Código Florestal.

Dada à importância do reconhecimento desse direito, considera-se como extensão do direito à vida, (MILARÉ, 2001, p. 111). Sendo certo que compete ao Poder Público garantir esse direito, e para tanto estabeleceu espaços ambientalmente protegidos, dentre os quais merecem destaque as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais.

As Áreas de Preservação Permanente[2] são aquelas florestas e demais formas de vegetação situadas ao longo dos rios ou outros cursos d'água, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água, sejam naturais ou artificiais, nas nascentes e nos chamados olhos d'água, no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas encostas ou parte desta com declividade superior a 45º, nas restingas, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas e nas altitudes superiores a 1.800 metros.

São consideradas partes intocáveis da propriedade, podendo ser autorizada supressão de sua vegetação apenas em caso de utilidade pública ou de interesse social, de acordo com a Resolução CONAMA nº369/06.

Verificam-se tanto em propriedades públicas, quanto nas privadas, sejam urbanas ou rurais, justificam-se pelo intuito de preservação. Podem ser classificadas como “*ope legis*”, nos termos do artigo 2º do Código Florestal, quando não prescindem de regulamentação e Administrativas, nos termos do artigo 3º, quando vinculadas à expedição de ato administrativo da autoridade ambiental competente, constituindo-se verdadeiras limitações administrativas[3].

As Reservas Florestais Legais[4], artigos 16 e 44 do Código Florestal, são porções do imóvel rural particular correspondente a, no mínimo, 20% de cada propriedade, onde está vedado o corte raso por ser quantitativa e locacionalmente variável e exige averbação à margem da inscrição da matrícula no Registro de Imóveis. Trata-se de modalidade de conservação, posto que admissível o uso direto, desde que com manejo florestal sustentável (artigo 16 § 2º, Código Florestal).

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL DE DOMÍNIO PRIVADO

Elas devem existir em toda e qualquer propriedade rural, ainda naquelas que inexistem vegetação nativa, cabendo ao proprietário a recuperação dessas áreas, além de demarcá-las e averbá-las, cessando a exploração delas e possibilitando sua regeneração natural ou artificial, se necessário.

Nos casos da pequena propriedade ou posse rural[5], a averbação da reserva legal será gratuita, como bem dispõe o parágrafo 9º do artigo 16 do Código Florestal.

Tudo isso porque se trata de obrigações “*propter rem*”, ou seja, os proprietários ao tempo da exigência é que responderão pelo seu cumprimento, devendo averbar a área ou recuperá-la, conforme o caso. Não tem como ser de outro modo, vista a impossibilidade prática de exigir-se de quem deu origem ao dano, e pelo fato do proprietário atual só perpetuar a lesão considera-se agressor, não sendo possível argüir direito adquirido para se eximir desses deveres.

Verifica-se, ainda, que a responsabilidade pelos danos ambientais é objetiva e solidária. Nesse sentido, a lei de Política Nacional do Meio ambiente adotou a teoria do risco integral, o que importa dizer que independe de culpa do agente, basta existir o dano para responder por ele.

Tanto as Áreas de Preservação Permanente “*ope legis*”, quanto as Reservas Florestais Legais, são limitações internas da propriedade, ou seja, seus elementos constitutivos nasceram com ela, com o propósito de definir seus contornos e sua proteção no ordenamento jurídico, tornaram-se a manifestação da função ambiental nos imóveis rurais, derivando inclusive as limitações externas a esse direito, conforme esclarece Luis Henrique Paccagnella (p. 15):

A preservação da qualidade ambiental na propriedade rural, conforme a Constituição é pressuposto da existência do direito de propriedade, conferido pelo Constituinte. Logo, após a definição de espaços territoriais protegidos, impostos em caráter geral a todos os proprietários, não constitui restrição ou intervenção no direito de propriedade, mas sim condição de reconhecimento jurídico deste último.

Não observar essas limitações e desenvolver atividades agrícolas clandestinas nessas áreas, utilizando-as e explorando-as ilegalmente, será

considerado uso nocivo da propriedade, vez que importa em degradação do meio ambiente, bem difuso, pertencente à coletividade.

Visando evitar tais condutas, é imprescindível a compreensão de que a médio e longo prazo, a não restauração das áreas de preservação permanente e de reserva legal afetará a qualidade e a produtividade das terras, causando prejuízo.

Segundo Armelin[6] a reserva florestal “visa criar um corredor de flora e fauna e garantir o equilíbrio ecológico de uma determinada área”, salientando ainda “[..] mesmo em pequenas áreas seria o suficiente para que um ecossistema se desenvolvesse bem.” E arremata “Temos uma tradição agrícola forte, mas não temos a mesma força com o manejo florestal.”.

São grandes os esforços no sentido de resolver o problema, buscando compatibilizar a exploração econômica da terra com a preservação do meio ambiente. Há tempos discute-se o tema, sendo certo que muitos proprietários dirigiram-se ao Judiciário, pleiteando indenização, por acreditar suportarem um esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade.

O meio ambiente pertence à coletividade, entretanto, alguns proprietários acabam comprometendo sua própria situação financeira, ao suportar a existência das Reservas Florestais e Áreas de Preservação Permanente em suas áreas, principalmente quando tomam quase por completo a propriedade, dificultando ou impossibilitando o desenvolvimento de atividades de produção na área.

Isso sem contar os casos em que o *Parquet* impõe altas multas e exige o cumprimento efetivo da legislação ambiental, mesmo que sobre elas estejam localizadas culturas formadas.

CONFLITO DE INTERESSES: ECONOMIA X MEIO AMBIENTE

Segundo dados do IBGE[7], o PIB agropecuário foi de R\$120.847 milhões no ano de 2007, valor este que evidencia a importância do setor primário para a econômica de um país tradicionalmente agrícola como o Brasil. Em setembro de 2008 foi apresentado pela Embrapa[8] um levantamento sobre o alcance territorial da legislação ambiental, que apresentou, em termos legais,

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL DE DOMÍNIO PRIVADO

porções territoriais equivalentes a 7% do bioma Amazônia e 33% do país passíveis de ocupação econômica urbana, industrial e agrícola, tendo em vista o grande número de áreas destinadas à proteção ambiental e ao uso exclusivo por indígenas, o que deixariam na ilegalidade grande parte das atividades econômicas nacionais. Significa dizer que apenas o equivalente a cerca de 2.841.000 km² ou 33% do território nacional, estaria disponível para atividades intensivas, comprovando ser a legislação ambiental alheia à realidade.

Com o fim de amenizar o impacto dessa legislação, o artigo 16, §3º, que teve sua redação alterada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001, passou a permitir aos proprietários ou responsáveis pela exploração imóveis rurais, que possuíam área coberta inferior à exigida em lei, em termos de reserva legal, o “cômputo dos plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas, para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal” em pequena propriedade ou posse rural familiar, reafirmando o intuito da Lei Estadual nº 12.927/08.

Diante do contexto, percebe-se que para alcançar o bem comum, quis a legislação condicionar a propriedade privada, berço do sistema econômico vigente, como bem relembra Arimatéa (2003).

A legislação ambiental prevê instrumentos poderosíssimos à preservação e conservação do meio ambiente, como o são a Área de Preservação Permanente e a Reserva Florestal Legal, verdadeiros recantos de biodiversidade.

No país de tantas desigualdades sócio-econômicas, injustiças, é visível o programatismo de certas normas constitucionais, denotando a não efetividade da aplicação do princípio da função social.

O Direito na qualidade de ciência humana e social, deve adequar-se a realidade social. É notória a importância que o meio ambiente tem no cenário global, contudo, o Estado não pode figurar como carrasco e, colocar a carga exclusiva do particular, obrigações, que também lhe competem.

Ao particular, por sua vez, é garantido e cabe exercer o direito de propriedade atentando-se para seu desenvolvimento pessoal e ao bem comum, que não pode ser confundido como interesse exclusivo da sociedade.

Diante disso, torna-se imprescindível que normas ambientais, até então numerosas, esparsas e fragmentárias, estejam em consonância com a realidade brasileira e normas constitucionais, para que o Estado alcance o objetivo a que se propôs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conciliar interesses econômicos e ambientais, cumprindo a propriedade sua função social, só seria possível aplicando-se o princípio do desenvolvimento sustentável, constante na Declaração do Rio e na Agenda 21, como meta a ser respeitada. Isto, porque o desenvolvimento sustentável melhoraria a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suportabilidade dos ecossistemas (MILARÉ, 2001, p. 121).

Ao Poder Público cabe empenhar-se para a consecução de tal fim, seja através de incentivos fiscais, ou programas governamentais adequados à realidade de cada região.

Observado o princípio da participação comunitária, deveria este informar os proprietários e possuidores rurais sobre novas formas de desenvolvimento de suas atividades econômicas, prestigiando sempre a sustentabilidade.

Como já mencionado, os ecossistemas florestais representam a base de sustentação de várias formas de vida, inclusive, humana. O sentimento de preservação voluntária do meio ambiente é algo que tem que ser promovido na sociedade, incentivando os proprietários e possuidores de terras rurais, da mesma forma que no passado foram incentivados à devastação.

REFERÊNCIAS

ARIMATÉA, José Rodrigues. **O direito de propriedade**: limitações e restrições públicas. São Paulo: Lemos & Cruz, 2003.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.126.

EMBRAPA.<http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2008/setembro/1asemana/embrapadivulgalevantamentosobreoalcanceterritorialdaleislacaoambiental/?searchterm=uso%20terras%20Brasil> - acessado em 15.03.09

IBGEhttp://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1106&id_pagina=1 – acessado em 15.03.09

Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente/ organizado por Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin. 2. ed. São Paulo: IMESP, 1999.p.165.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente** - Doutrina - Jurisprudência – Glossário. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.p.190-26.

Paraná-online: <http://www.parana-online.com.br/editoria/economia/news/354788/> - acessado em 14.03.09.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. **Função socioambiental da propriedade rural e áreas de preservação permanente e reserva florestal legal**. *Revista de direito ambiental*. [S.l. : s.n.], ano 2.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p.134.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 270-283p785-819

SODERO, Fernando Pereira. **Curso de direito agrário** – o estatuto da terra. Brasília: Fund. P. Portella, 1982. p. 25.

[1] “O 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.”

[2] “Áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o

bem estar das populações humanas” - Artigo 1º, § 2º, II, Lei 4771/65, alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

[3] “medidas de caráter geral, impostas com fundamento no Poder de Polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem estar social”. - Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.126.

[4] “Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo de fauna e flora nativas.” Artigo 1º, § 2º, III, Lei 4771/65, alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

[5] Área explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agro florestal ou do extrativismo, cuja área seja de no mínimo 30 hectares e no máximo 150 hectares de acordo com a região - Art. 1º, § 2º, I, Lei 4771/65, alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001.

[6] Engenheiro florestal e coordenador de políticas públicas da organização não-governamental WWF-Brasil. Paraná-online: <http://www.parana-online.com.br/editoria/economia/news/354788/> - acessado em 14.03.09.

[7] IBGE-
http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1106&id_pagina=1 – acessado em 15.03.09

[8] EMBRAPA <http://www.embrapa.br/imprensa/noticias/2008/setembro/1asemana/embrapadivulgalevantamento-sobre-o-alcance-territorial-da-legislacao-ambiental/?searchterm=uso%20terras%20Brasil> - acessado em 15.03.09