

**CARLA ROCHA CAVALOTTI**

**A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL COMO REQUISITO  
FUNDAMENTAL PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO  
SOCIAL DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA RURAL**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à conclusão do Curso de Bacharelado em  
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,  
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof.º Doutor Luiz Edson Fachin

*Visto. de acordo*  
*Fachin*

**CURITIBA**

**2007**

Agradeço a todos que, de  
alguma forma, contribuíram  
para a realização deste  
trabalho.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	V
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE PRIVADA</b> .....	3
2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2.2. SUJEITO INDIVIDUAL E DIREITO ABSOLUTO: A APROPRIAÇÃO EXCLUSIVA DA TERRA.....	5
2.2.1. Concepções jusnaturalistas e positivistas.....	7
2.2.2. Flexibilização do direito de propriedade.....	10
2.2.3. Constitucionalização do direito de propriedade.....	13
2.3. FUNÇÃO SOCIAL: A RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO ANTIGO CRIANDO DIREITO NOVO.....	16
2.3.1. Justo uso da propriedade: Locke, Santo Agostinho, São Tomás de Aquino, Marx, Engels e Papa Leão XIII.....	19
2.3.2. O acesso ao direito de propriedade.....	20
<b>3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	23
3.1. CONSTITUIÇÃO MEXICANA: UM MARCO HISTÓRICO.....	23
3.1.1. Modificação na concepção de propriedade e Estado de Bem Estar Social.....	23
3.2. FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	25
3.2.1. A revogação do caráter absoluto de propriedade do Código Civil de 1916 pela Constituição Federal de 1988.....	25
3.2.2. A propriedade como encargo social (obrigação).....	27
3.3. OBRIGAÇÃO JURÍDICA NA FUNÇÃO SOCIAL: ASPECTOS E FUNÇÕES.....	31
3.3.1. O que se deve fazer para cumprir a função social.....	31
<b>4. PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO FUNÇÃO SOCIAL</b> .....	33
4.1. ELEMENTOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	33

<b>4.2. LIMITES, DEVERES E PROTEÇÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL: PRINCÍPIOS AGRÁRIOS E RURAIS.....</b>	<b>38</b>
4.2.1. Princípios agrários: supremacia da ordem pública, efetivação da justiça social, função social da propriedade.....	38
4.2.2. A garantia do direito de propriedade é uma garantia do patrimônio mínimo do cidadão (impenhorabilidade do módulo rural).....	40
<b>4.3. ASPECTOS AMBIENTAIS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....</b>	<b>42</b>
4.3.1. A dupla função protetora e espaços territoriais protegidos.....	42
4.3.2. Outros aspectos da função social da propriedade no direito brasileiro (limitações, política agrícola, imposto territorial rural, desapropriação).....	45
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>53</b>

## RESUMO

Trata-se o presente trabalho de uma sucinta análise acerca do quesito constitucional relacionado ao meio ambiente no que pertine a função social da propriedade.

Aborda-se desde as distintas concepções da propriedade ao longo das legislações francesa, mexicana e brasileira e, em específico, a função ambiental da propriedade rural, nos aspectos da sua dupla função protetora e os espaços territoriais protegidos, demonstrando que a questão ambiental é requisito fundamental para o cumprimento da função social da propriedade rural.

## 1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, há que se destacar que, de acordo com BORGES,

*“ Na análise que aqui se desenvolve, para efeitos da construção da idéia de função ambiental, a propriedade objeto de estudo é aquela que, independente de sua destinação, localiza-se fora de áreas urbanas, abrigando, em seus limites, elementos do meio ambiente natural protegidos pela legislação ambiental, tais como: florestas, rios, cursos d’água em geral, lagoas, lagos, morros, montanhas, restingas, dunas, mangues, exemplares da fauna ou da flora especialmente protegidos. A propriedade assim descrita coincide com a localizada em zona rural ou classificada como imóvel rural pela sua localização.”<sup>1</sup>*

Assim, busca-se analisar, primeiramente, a transformação da terra em propriedade privada, considerando a sua apropriação exclusiva, passando pelas concepções jusnaturalistas e positivistas da propriedade. Considera-se, também, a flexibilização desse direito antes tido como absoluto, e a sua conseqüente constitucionalização. Analisa-se, ainda, como se deu a criação de um novo direito de propriedade, levando-se em conta o justo uso da propriedade e o acesso a este mesmo direito.

Num momento seguinte, vê-se uma modificação na concepção de propriedade, a qual foi trazida pela Constituição Mexicana, anterior à de Weimar, e o tratamento que a Constituição da República de 1988 dá à questão ambiental quando em relação à propriedade. Verifica-se, também, o fato de dar-se à função social o tratamento de obrigação jurídica.

Por fim, coloca-se em tela a proteção ambiental como um elemento da função social. Trata-se, também, dos princípios agrários e do direito de propriedade como garantia do patrimônio mínimo do cidadão. Em relação aos aspectos ambientais da função social da propriedade, verifica-se a sua dupla função protetora (a qual visa proteger os interesses difusos do meio ambiente e o particular de seus próprios abusos), os espaços territorialmente protegidos,

---

<sup>1</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental Da Propriedade Rural*. São Paulo: LTr, 1999, p. 64.

além dos demais aspectos da função social da propriedade previstos pelo direito brasileiro, como a política agrícola e o imposto territorial rural.

Na seqüência, faz-se necessário fazer algumas observações acerca da amplitude e limites do trabalho apresentado. Este objetiva, como inicialmente dito, uma análise de um dos fatores da função social da propriedade rural, assim entendida em razão de sua localização.

Ademais, muito embora verifique-se requisitos constitucionalmente previstos para o cumprimento da função social da propriedade rural, o trabalho cinge-se ao exame de apenas um deles, qual seja o ambiental, e a sua compatibilização com o direito de propriedade.

Desta forma, nota-se que elastece-se o direito de propriedade, não o negando, de forma a que venha adquirir novos elementos para que se dê a sua concretização.

## 2. TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE PRIVADA

### 2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*“É muito recente e localizada a prática de concentrar a produção num espaço de terra, e ainda mais recente transformar essa concentração em proveito de uma única pessoa e chamar a isso direito de propriedade.”<sup>2</sup>*

Tem-se, assim, que foi uma ação humana que transformou o espaço que antes era de todos em um espaço individualizado.

Foi por meio da agricultura que a terra tornou-se um espaço privado. O homem passou a controlar o seu produto, no momento em que se considerou o destinatário de tudo o que é fornecido pelo Universo, colocando sob seu jugo animais e plantas, e por fim, fazendo com que houvesse uma supremacia de alguns homens sobre todos os demais.<sup>3</sup>

Quanto à apropriação dos bens, leciona a doutrina:

*“Ao estabelecer-se que as coisas são inapropriáveis legalmente e não podem estar no tráfego jurídico, está-se a se dizer que certo bem se coloca fora da moldura, operando-se um juízo de exclusão. Assim ocorre, também, com aquelas coisas que não pertencem a ninguém, uma vez que o seu ingresso no mundo jurídico implica sua apropriação. Quando se define essa necessidade de uma titularidade sobre as coisas, o que se quer dizer é que as coisas sem titular não devem assim permanecer, ainda que se admita um estágio transitório de ‘atitularidade’, do qual são exemplos a herança jacente e a declaração de ausência. O sistema jurídico busca definir um sujeito para um conjunto de objetos.”<sup>4</sup>*

Neste sentido, tem-se que a terra e também seus frutos passaram a ter donos. Daí verificou-se ser este um direito excludente, além de acumulativo e individual.

*“Direito tão geral e pleno que continha em si o direito de não usar, não produzir. Este direito criado pelo ser humano e considerado a essência do processo civilizatório acabou*

---

<sup>2</sup> MARES, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre: 2003, p. 12.

<sup>3</sup> MARES, Carlos Frederico. *Idem*, *ibidem*.

<sup>4</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Ed. Renovar, p. 178.

*por ser, ele mesmo, fonte de muitos males, agrediu de forma profunda a natureza, modificou-a a ponto de destruição, agrediu o próprio ser humano porque lhe quebrou a fraternidade, permitindo que a fome e a necessidade alheia não lhe tocasse o coração.”<sup>5</sup>*

A terra tornou-se, então, um direito individual, não sendo mais um direito que caberia a todos.

Na Idade Média, com o feudalismo, houve uma desintegração da propriedade, causando uma fragmentação do domínio (tanto o direto quanto o útil). Verifica-se aí a prestação servil entre vassalo e senhor. *“Pode-se dizer, com Paolo GROSSI, que a regulação da propriedade medieval é um estatuto da coisa – e não do sujeito -, o que vai explicar com maior clareza a legitimidade de mais de um proprietário sobre uma coisa, ao contrário das civilizações individualísticas, que partem do sujeito para construir o jurídico.”<sup>6</sup>*

Entretanto, a partir da Revolução Francesa, eliminou-se essa divisão de domínio da Idade Média, havendo, de certa forma, uma unificação do direito de propriedade.<sup>7</sup> Assim, colocou-se a propriedade privada em patamar de igualdade com a liberdade e a igualdade. Passou-se, desta forma, a se valorizar mais o patrimônio do homem do que os seus títulos de nobreza.

*“Paolo GROSSI, com seu ‘La propiedad y las propiedades’, trabalha com a idéia de que a principal característica da propriedade moderna, é a sua simplicidade e a sua abstração. A propriedade moderna, ao contrário da feudal, é construída a partir do prisma do sujeito e não da coisa apropriada. A propriedade medieval caracterizava-se especialmente por sua efetividade, o que permitiu o surgimento de vários tipos proprietários. A propriedade moderna, que é expressão da mentalidade individual, se constrói do ponto de vista das faculdades abstratas do sujeito, e, por isso mesmo, é melhor representada por um título do que por um fato. Por ser abstrata, a propriedade é simples: um só modelo, o arquétipo do Código Napoleônico. E para ser simples, a propriedade moderna tem de ser totalmente abstrata, capaz de admitir os conteúdos mais variáveis. GROSSI chama a atenção para a necessidade de se estudar o fenômeno proprietário a partir da mentalidade moderna, que é da individualidade e da abstração.”<sup>8</sup>*

---

<sup>5</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 12.

<sup>6</sup> CORTIANO JR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 88.

<sup>7</sup> GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 23.

<sup>8</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 10.

Quanto à realidade brasileira, faz-se necessário alguns comentários acerca das origens da propriedade rural no Brasil, a qual remonta a formação territorial do País.

A propriedade rural surgiu no País em decorrência da colonização portuguesa, a qual se baseava nas sesmarias. Através delas, a Coroa Portuguesa outorgava títulos de domínio a um recebedor; entretanto, esse título referia-se apenas ao domínio útil, e não pleno da terra. Assim, a rotineira concessão de sesmarias no Brasil pode ser considerada o principal aspecto da formação de propriedades rurais no país.

Pode-se dizer que com as sesmarias houve, de certa forma, um transplante do direito português para que fosse aplicado na Colônia. Isto se deu, pois, em Portugal, o objetivo das sesmarias era realizar um aproveitamento de terras, para que não houvesse terras incultas; era, por assim dizer, uma reforma agrária.

Por fim, ressalta-se que o regime sesmarial aplicado no Brasil, tinha características elitistas e latifundiárias, e a ele se deve grande parte da atual estrutura fundiária do país.

## 2.2. SUJEITO INDIVIDUAL E DIREITO ABSOLUTO: A APROPRIAÇÃO EXCLUSIVA DA TERRA

*“Dois grandes movimentos – o Renascimento e a Ilustração – iniciam a formatação do direito moderno. No plano político do primeiro constituíram-se os Estados, primeiramente absolutistas e depois liberais; no plano cultural do segundo firmou-se a hegemonia ideológica da burguesia, o que iria impulsionar a mentalidade individualista da modernidade. Partindo daí, podem-se enxergar as origens e os fundamentos do discurso proprietário da modernidade, para o qual colaboraram o surgimento dos Estados modernos, a supremacia da lei, um sistema econômico baseado na circulação de riquezas e uma divisão individualista da sociedade.”<sup>9</sup>*

A Revolução Francesa, somada à elaboração das Constituições nacionais, é o marco jurídico da propriedade moderna. Nas palavras de CORTIANO JÚNIOR, “a formação do Estado moderno, de cor liberal, e a

---

<sup>9</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 20.

*hegemonia das idéias burguesas assentam numa visão individualista da sociedade, que marca o tempo e o espaço da construção do discurso proprietário.*<sup>10</sup>

A função do Estado, quando da sua constituição, era garantir a propriedade, e para isso necessitava-se de liberdade e igualdade, uma vez que somente homens livres poderiam ser proprietários, já que é parte integrante da idéia de propriedade a possibilidade de sua aquisição e transferência, o que só era possível de ser realizada por homens livres.<sup>11</sup>

*“O desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada, e a terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista. A terra deixava de ser sustentáculo da vida e ainda com mais força na América Latina, cuja produção estava voltada para abastecer, a baixo custo, mercados externos. As insurgências latino-americanas, portanto, viriam a ter um forte acento camponês.”*<sup>12</sup>

A partir, portanto, do Código Civil Francês, de 1804, a propriedade privada foi tida como direito individual e foi colocada como núcleo do ordenamento jurídico. Essa regulamentação dada à propriedade é marcada por concepções liberais, resultado das idéias econômicas que regiam o início do século XIX. Essas profundas modificações ocorridas na legislação civil, por meio do Código Civil Francês, de caráter individualista e liberal, indicava a propriedade como uma afirmação da individualidade e como um direito absoluto<sup>13</sup>.

A maneira como os franceses trataram a propriedade, na sua forma absoluta, influenciou sobremaneira outras legislações, entre elas a brasileira. Isso fica evidente no artigo 524 do Código Civil brasileiro, de 1916<sup>14</sup>, o qual dispõe ser o direito de propriedade o direito de fruir e dispor das coisas da maneira mais absoluta. A propriedade era, então, considerada como um direito

---

<sup>10</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 40.

<sup>11</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 18.

<sup>12</sup> MARES, Carlos Frederico. Idem, p. 81.

<sup>13</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 71.

<sup>14</sup> “Art. 524 A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. (...)”

natural, inalienável e imprescritível. Salienta-se, ainda, que a legislação civilista francesa era ultraliberal, uma vez que colocava a família, a propriedade privada individual e a autonomia da vontade como as bases de sustentação do sistema jurídico privado.<sup>15</sup>

Assim, identificando o tempo em que este trabalho se desenvolve acerca da propriedade, pode-se citar Eroulths CORTIANO JÚNIOR:

*“O cadinho das transformações do fim do feudalismo (visão individualista e racional da sociedade, radicada na sua organização jurídica) faz surgir um modelo de propriedade distinto dos modelos que o antecediam imediatamente; de outro lado, a implementação de uma nova realidade econômica, cuja base é a circulação de mercadorias, faz com que aquele modelo proprietário converta-se em centro e princípio da ordem jurídica. Sobre esta realidade – fática e normativa – desenvolve-se o trabalho: **pode-se dizer, então, que o tempo da investigação é o tempo do direito moderno e da sua superação.**”<sup>16</sup> (grifo nosso)*

### 2.2.1. Concepções jusnaturalistas e positivistas

Quanto à propriedade, verifica-se duas concepções: a jusnaturalista e a positivista.

Na Idade Média, o senhor feudal era o grande proprietário de terras; este tinha o domínio útil enquanto que o soberano tinha o domínio eminente. Em relação às comunidades gentílicas como Egito, Síria e Mesopotâmia, a noção de direito de propriedade era coletiva; a terra pertencia às comunidades, às aldeias, e não ao indivíduo.

Entretanto, a partir da Revolução Francesa, com o Código de Napoleão, a propriedade é tida como um direito natural, sagrado e inviolável; o interesse particular superava o público, tendo em vista que a aliança da propriedade com Deus garantia um direito absoluto de uso e gozo da propriedade.

Assim, pode-se dizer que, com o direito natural, o caráter absoluto da propriedade ganhou maior força. Ela haveria sido concedida ao homem por

---

<sup>15</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 24.

<sup>16</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 14.

Deus, e evitaria as investidas de infratores, reis, parlamentos e agentes do Estado.

Portanto, a concepção da propriedade como direito absoluto do homem renasceu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no ano de 1789. A relação jurídica se dava entre a pessoa e o bem. Dessa forma, o Estado nada poderia fazer frente a este direito sagrado, natural e absoluto do homem, excluindo o direito da coletividade. Entretanto, com o passar do tempo, a propriedade foi perdendo seu caráter absoluto, tornando-se um encargo social, buscando o bem-estar da coletividade.

É de se notar também, a grande influência da Igreja Católica, que reconheceu, inicialmente, a propriedade como um direito natural, oponível a todos. Ressalta-se que esta foi a posição da Igreja em um primeiro momento, tendo-se em conta que esse posicionamento foi, de certa forma, alterado, muito embora ainda em defesa da propriedade privada.

Agora, transpondo-se essas concepções quanto à propriedade ao Direito Latino-Americano, em especial ao Brasileiro, importante se faz salientar a concepção adotada pelo Código Civil brasileiro de 1916:

*“À época da elaboração do Código Civil de 1916 estava em conflito um conjunto de idéias que permite afirmar-se que ele não foi, em sua derradeira formulação, obra e graça da palavra intelectual de um homem insular, mas um produto de valores dominantes.*

*O Código de então deveria servir a um determinado modelo de relações jurídicas que envolviam o chamado ‘homem privado’. Poder-se-ia ter elaborado um Código que pretendesse ser instrumento da solidariedade social. Tal concepção, caso houvesse sido adotada em sua elaboração, seria algo completamente diverso da chamada ‘Constituição do homem privado’. Dizendo-se ‘homem privado’, coloca-se em primeiro plano o indivíduo, isoladamente considerado, estatuindo-se um sistema centrado em categorias e abstrações, terreno fértil para o debate estéril.”<sup>17</sup>*

Note-se que o antigo Código Civil foi apenas um reflexo dos valores dominantes na sociedade, a qual via a propriedade como um real poder frente aos demais, uma vez que a terra continuou sendo um importante fator de *status* e poder. Assim, o Código anterior não foi capaz de refletir as transformações da realidade, uma vez que as relações patrimoniais, contratuais e familiares foram

apenas fiéis aos valores dominantes, revelando o viés conservador dessas relações.<sup>18</sup> É de se ressaltar, ainda, que o Código Civil brasileiro, sob a influência do Código Francês, optou pela sistematização do direito calcada no individualismo, voltado essencialmente aos aspectos patrimoniais do homem<sup>19</sup>.

Considerando a propriedade como poder jurídico da pessoa sobre a coisa, exercida sem intermediários, trata-se de um direito oponível *erga omnes*, daí resultando o seu caráter absoluto. Entretanto, de acordo com Roxana Cardoso Brasileiro BORGES, salienta-se que essa característica de absoluta refere-se apenas à questão da oponibilidade contra todos. “O direito de propriedade tem caráter absoluto também porque é o mais completo de todos os direitos reais e porque o titular pode desfrutar da coisa como quiser, sujeitando-se somente às disposições legais. O direito de propriedade é absoluto porque é oponível a todos”.<sup>20</sup> Assim, é possível dizer que haveria uma simultaneidade entre o direito de propriedade e as delimitações que ele sofre. Desta forma, pode-se dizer que o direito de propriedade é um direito limitado e limitável. Para a referida autora, exemplos de limitações são: o direito de vizinhança e a função social da propriedade.

Em outras palavras, o direito seria absoluto quando considerada a sua oponibilidade a todos. O direito, em si, não seria absoluto vez que estaria sujeitos às limitações ditadas pela lei.

Por fim, o Código Civil brasileiro, de 1917, baseava-se, então, no Código de Napoleão, ignorando a doutrina emergente, que fundava-se na necessidade do cumprimento da função social. Para o Código brasileiro, não importava se a propriedade cumpria ou não a sua função social, sendo que de qualquer forma ela seria sempre garantida de maneira absoluta, a não ser quando fosse adquirida de forma ilícita ou não cumprisse as obrigações tributárias.

---

<sup>17</sup> FACHIN, Luiz Edson. Obra citada, p. 287.

<sup>18</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Idem*, p. 288.

<sup>19</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 78.

<sup>20</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 65.

## 2.2.2. Flexibilização do direito de propriedade

A propriedade, a princípio, como o direito mais absoluto de todos, sofreu os efeitos da socialização do direito, e chegou aos dias atuais subordinada a uma função social. Inicialmente, a propriedade teve proteção da religião, e, dentro deste princípio, a propriedade era inviolável. Entretanto, importante ressaltar que não era esse um direito intocável, pois sofria limitações ao seu exercício, o que se verifica desde os romanos.<sup>21</sup>

Keynes já propunha uma nova adequação à propriedade: seu caráter absoluto deveria ser abandonado, criando-se algumas obrigações para ela. Essa idéia de que a propriedade gera obrigações acompanhou o Direito ocidental por todo o século XX, entretanto não era aplicada nas decisões judiciais.<sup>22</sup>

*“Mesmo assim, sujeito a certas limitações, o exercício do direito de propriedade na Antigüidade teve um caráter eminentemente individualista. As leis sempre procuravam dar-lhe a maior segurança possível. As limitações eram exceções.*

*Com a queda do Império Romano, o poder político foi fragmentado e a propriedade tornou-se fonte de poder. Na Idade Média, tinha poder quem tinha propriedade. Por esse motivo, o direito de propriedade continuou com o caráter individualista da Antigüidade Clássica. Com o advento da Revolução Francesa, o direito de propriedade manteve a sua posição anterior. Foi inclusive, exaltado como um direito inviolável e sagrado.*

*(...)*

*A Revolução Francesa foi a consagração do direito individualista, baseada na filosofia de Locke e Rousseau, para os quais o homem tinha direitos inatos, inalienáveis e invioláveis. Atingimos, assim, o mais alto ponto do liberalismo, cuja doutrina contagiou todos os países do mundo. Esse excesso de garantias aos direitos individuais, entre os quais o de propriedade, trouxe sérias conseqüências de ordem social. A igualdade jurídica provocou uma enorme desigualdade social. O direito privado teve sua consagração no Código de Napoleão, como passou a ser chamado o Código Civil Francês de 1804, servindo de modelo para todos os demais. Os efeitos dessa situação logo se fizeram sentir. O caráter essencialmente individualista do direito de propriedade veio trazer a injustiça social. A reação era inevitável.”<sup>23</sup>*

A reação a esse estado de coisas não tardou. As injustiças sociais provocaram uma revisão dos direitos individuais, em especial o direito de propriedade. Este começou a ser entendido não mais pelo seu caráter

<sup>21</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. *Recursos naturais, meio ambiente e sua defesa no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1982, p. 45.

<sup>22</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 86.

<sup>23</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 46 e 47.

individualista, vez que cabia, agora, ao indivíduo, utilizar a propriedade de forma mais justa, visando o bem comum, uma vez que a fruição deste benefício - a propriedade - deveria ser direito de todos.

Iniciou-se, aí, a idéia de dar à propriedade uma função social, o que em muito contribuiu a Igreja Católica, por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, a qual diz que *“não é das leis humanas, mas da natureza, que emana o direito de propriedade individual; a autoridade pública não o pode pois abolir; o que ela pode é regular-lhe o uso e conciliá-lo com o bem comum.”*<sup>24</sup>

Já no campo jurídico, foi Leon Deguit que elaborou nova concepção do direito de propriedade, vez que para ele todo homem teria a obrigação de cumprir certa função na sociedade, sob pena de perder a proteção social.

Tendo-se em conta que o direito de propriedade é um direito real, oponível *erga omnes*, ninguém, a princípio, pode interferir na forma pela qual o proprietário usa, goza e dispõe de seus bens. Entretanto, nos últimos anos percebe-se a renovação destes valores estabelecidos, ou seja, houve uma reavaliação da propriedade como valor absoluto do homem, de forma a inseri-la no novo contexto social, e isto se vem chamando de função social da propriedade.

León Duguit, em 1911, combateu a concepção da propriedade como direito absoluto, defendendo que a propriedade privada, em especial a propriedade agrária, deveria perder, cada vez mais, o seu caráter de direito subjetivo do indivíduo, passando a ser uma função social.

*“Dessarte, o caráter absoluto da propriedade não mais pode ser considerada frente às novas concepções do direito civil, pois cada vez mais a sociedade como um todo impõe uma série de limitações ao seu exercício. Como ensinava Hegel, as instituições jurídicas nascem em um determinado momento histórico, no caso da propriedade, em um período de grande individualismo, onde vigiam determinados valores sociais, ultrapassados há dezenas de anos, defasados mesmo para a realidade da época e, passado estes*

---

<sup>24</sup> Encíclica *Rerum Novarum*. Disponível em:  
[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html). Acesso em: 15 ago. 2007.

*valores, o instituto da propriedade como bem absoluto do homem perdeu sua razão de existir, perde todo o seu sentido e todo o seu direito.”<sup>25</sup>*

**Neste sentido, salutar os ensinamentos de BORGES:**

*“Já é possível notar que mesmo o direito de propriedade, instituto basilar do Direito Civil, vem sofrendo limitações em face das necessidades de proteção ambiental, e seu conteúdo vem sendo alterado.*

*O ordenamento jurídico, com a proteção ao meio ambiente, recebe novos princípios informadores e precisa adaptar-se à realidade dos direitos de terceira geração para que se possa protegê-los eficazmente. Vários princípios de caráter ambiental são inseridos no ordenamento jurídico e passam a informá-lo, como valores fundamentais.*

*Se antes a proteção legal ao meio ambiente era regulada esparsa e fragmentadamente, na maioria das vezes como um acessório à proteção de um outro bem, hoje, o Direito Ambiental, além de proteger bens que não eram sequer objeto de preocupação para a teoria jurídica, atrai para seu âmbito de incidência outros bens já juridicamente protegidos por outros ramos do direito, como o direito de propriedade, atribuindo-lhes uma nova roupagem.”<sup>26</sup>*

De acordo com os ensinamentos da citada autora, pode-se dizer que o pretense caráter absoluto do direito de propriedade nunca existiu de fato. Assim, não seria o advento da função social da propriedade que viria a extinguir esse caráter absoluto. Verifica-se isso em razão de que sempre houve restrições ao direito de propriedade; assim, um direito absoluto e irrestrito nunca houve. “O direito de propriedade nunca foi absoluto pois, além de ter sido limitado pelas normas civis dos direitos de vizinhança, sobre ele sempre incidiram as limitações administrativas, que, de ordem pública, geral e gratuita, condicionam o seu exercício às exigências básicas do bem comum.”<sup>27</sup>

Ressalta-se, entretanto, que embora haja opiniões de que o caráter absoluto da propriedade nunca existiu (face às suas limitações), esta concepção não será a adotada neste trabalho.

Portanto, não mais absoluto, o direito coloca a propriedade a serviço do bem comum, donde conclui-se que esse direito de propriedade é relativo e voltado para um fim social que, no caso, é a função social da propriedade.

---

<sup>25</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária*. Editora de direito: São Paulo, 1998, p. 207.

<sup>26</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Obra citada*, p. 42 e 43.

<sup>27</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Idem*, p. 80.

### 2.2.3. Constitucionalização do direito de propriedade

Os séculos XIX e XX assentavam-se sobre a liberdade contratual como fundamento da propriedade individual da terra. Uma importante mudança ocorreu quando atribuiu-se à propriedade da terra uma condição de produtividade. Entretanto, os direitos coletivos colocaram em xeque esta condição, uma vez que a produtividade já não era mais suficiente para acomodar a paz social ou aplacar a fome.<sup>28</sup>

*“Principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 o direito de propriedade cada vez mais deixa de ter a sua regulamentação exclusivamente privatista, baseada no Código Civil, e passa a ser considerado pela doutrina e tratado pelo ordenamento jurídico como um direito privado que se submete a interesses de outros sujeitos, que não apenas o proprietário, sendo as regras para seu exercício determinadas pelo Direito Privado e pelo Direito Público.”<sup>29</sup>*

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade; todavia, esta deve cumprir a sua função social. *“Nota-se que o uso da propriedade não é mais irrestrito, como se observava nos ordenamentos legais supervenientes à revolução burguesa, ou mesmo derivados do Code Napoléon. Desde então, a proteção à propriedade não tinha limites. Como consequência da evolução social, pode-se observar o crescimento das ideologias sociais-democratas que têm como característica comum a limitação do direito de propriedade, vinculando-a ao cumprimento de sua função social.”<sup>30</sup>*

Embora a doutrina tradicional apegue-se ao dispositivo do direito privado - Código Civil - como se este fosse o único a dispor sobre o regime jurídico da propriedade, vale lembrar que o dispositivo do Código Civil não existe isoladamente; ele está inserido em um ordenamento jurídico, de maneira que a sua interpretação deve ter por base o texto constitucional, não deixando de lado as normas de Direito Público. Ainda, deve-se ressaltar que os Códigos Civis

---

<sup>28</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 14 e 15.

<sup>29</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 44.

<sup>30</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Obra citada, p. 216.

perderam a posição de destaque que antes tinham no sistema, acarretando uma redução do espaço reservado à propriedade, um instituto chave do liberalismo.

Aqui, vale salientar que é assegurado, também pela Constituição, a preservação e proteção do meio ambiente; proteção esta que se dá em razão de que o direito a um meio ambiente sadio é considerado um direito difuso, isto é, que não diz respeito apenas aos interesses de um único indivíduo, mas que se espalha por toda uma coletividade.

*“Para o liberalismo, a ordem social e econômica então existente representava uma ordem natural que deveria ser respeitada, mantida e garantida pelo Estado. A regulamentação era feita pelo Direito Privado. As constituições garantiam o direito inviolável à propriedade, e o Direito Civil definia e regulamentava a propriedade, conforme esses princípios.*

*Com a exploração operária crescente no início da Revolução Industrial, a crítica marxista e a doutrina social da Igreja, a crença no liberalismo econômico foi abalada. Mas somente com o fim da I Guerra Mundial, com o surgimento do comunismo, do fascismo e do nazismo e, mais tarde, com a grande crise econômica de 1929, encerra-se, historicamente, a época liberal clássica.*

*(...)*

*Nos países capitalistas de organização democrática, o fruto desses propósitos resultou nas primeiras constituições sociais democratas, a do México, de 1917, e a de Weimar, a constituição alemã de 1919. Nesta constituição surge um novo capítulo, ausente nas constituições liberais: o da ordem econômica e social, logo incluído em outras e incorporado, no Brasil, desde a Constituição de 1934, persistindo até a Constituição Federal de 1988.*

*Com isso, o legislador passou a regulamentar, ao nível constitucional, uma série de institutos jurídicos que eram até o momento regulamentados tão-só pelo Direito Privado.”<sup>31</sup>*

A partir da constitucionalização do direito de propriedade, este passa a ser subjugado por princípios que antes não atingiam esse direito. Assim, não mais se fala apenas de limitações administrativas, mas também de efetivas condicionantes para que se dê o exercício do direito de propriedade. Sanções são agora impostas constitucionalmente, como a desapropriação, por exemplo.

Não se cogita mais, portanto, de um direito de propriedade absoluto e individual; agora, para que se dê plenamente o direito de propriedade, este deve observar os demais requisitos intrínsecos desse direito como a função social da propriedade.

---

<sup>31</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 70 e 71.

Neste sentido é que verifica-se, de acordo com João Bosco Medeiros de SOUSA, que *“no Brasil, em relação especificamente à propriedade rural, o direito agrário é responsável pelo estabelecimento de novos parâmetros para sua concepção e estudo. Quer dizer, o direito agrário, por força de dispositivos constitucionais, faz incluir no conteúdo positivo da propriedade rural atributos de direito público, onde antes existiam fatores meramente privatísticos.”*<sup>32</sup>

Não mais se verifica uma divisão tão absoluta entre Direito Privado e Direito Público, uma vez que disposições deste invadiram, de certa maneira, o âmbito privado. É de se mencionar, ainda, que embora as Constituições dos diversos países do mundo, assim como os Códigos Civis, apresentem sempre a propriedade como privada (isto é, com poderes individualmente concedidos, como uma garantia) esta é ligada a uma função social que hoje lhe é inerente. Desta forma, verifica-se que no direito agrário (em relação, ao menos, do quesito propriedade), por influência de dispositivos constitucionais, incluiu-se no conteúdo positivo da propriedade rural atributos de direito público, não mais persistindo os fatores essencialmente privatísticos.

Por fim, conclui criticamente João Bosco Medeiros de SOUSA:

*“Entre a revogada Emenda Constitucional n. 1|69 e a Ordem Constitucional de 1988 nenhuma inovação de fundo foi merecedora da atenção do constituinte, sendo registradas apenas alterações de forma: o direito de propriedade passou de direito e garantia individual a direito e garantia fundamental; foi consagrada a prévia indenização em dinheiro nos casos de desapropriação, e estabelecida a impenhorabilidade da pequena propriedade rural (...). Felizmente, ficou ressaltada a função social (...), que é conceito de fundamental importância para o direito agrário, de forma a permitir-lhe a consecução de seus objetivos.*

*Entretanto, fácil é verificar que a Constituição Federal de 1988 foi tida a respeito das limitações ao direito de propriedade, tendo então perdido excepcional oportunidade para um significativo avanço nesse particular, pela fixação de parâmetros democráticos harmonizados com a cultura jurídica nacional, para uma reforma agrária representativa de justiça social, cujo resultado seria a incorporação à vida econômica do País de milhares de novos proprietários (produtores rurais / consumidores), primeiro passo para a consolidação de uma classe média rural economicamente importante.”*<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> SOUSA, João Bosco de Medeiros. *Direito Agrário: lições básicas*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 58.

<sup>33</sup> SOUSA, João Bosco de Medeiros. *Idem*, p. 60.

### 2.3. FUNÇÃO SOCIAL: A RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO ANTIGO CRIANDO DIREITO NOVO

Já no final do século XIX, pode-se perceber que há uma outra concepção acerca da propriedade privada. Não mais se cogitava de uma propriedade privada baseada em um conceito ultraliberal, ou mesmo a negação da propriedade privada como um direito individual. Surge, então, uma nova concepção: a da função social da propriedade.

Neste diapasão, pode-se dizer que a função social da propriedade, vista como doutrina que relativizou o direito de propriedade, surgiu com a doutrina social da Igreja Católica, através das Encíclicas Papais, as quais foram inspiradas nos ensinamentos de São Tomás de Aquino.

Verdade é que já no Direito Romano falava-se de limitações ao direito de propriedade; contudo, hoje não mais se fala nessas limitações, que na sua maioria são atinentes ao direito de vizinhança. Fala-se, sim, de uma limitação maior, que teria um cunho positivo, que implicaria em um fazer: assim, cabe ao titular de uma propriedade usá-la de forma que beneficie toda a coletividade, que acaba por suportar e assumir o ônus desse uso.

De acordo com Luciano GODOY, “(...) a propriedade aparece como um direito assegurado ao indivíduo, nas mais importantes legislações do mundo. Todavia, sempre ligado ao desempenho, ao atendimento da função social que lhe é inerente. E, diz-se isto, em relação a todas as formas de propriedade, quer imobiliária ou mobiliária, quer urbana ou agrária.”<sup>34</sup>

*“A propriedade não funcional socialmente – isto é, aquela na qual é assegurado ao proprietário o exercício de seus poderes da forma que lhe convier, inclusive egoisticamente – é uma das faces que ela apresentou no seu percurso evolutivo, e que acabou servindo para formar o discurso proprietário da modernidade. Sua configuração foi, no entanto, diversas vezes contestada. Cite-se, por exemplo, a doutrina cristã da Idade Média, reacendida pela doutrina social da Igreja, as lições de DUGUIT, e a concepção marxista acerca dos institutos econômicos e sociais.”<sup>35</sup>*

---

<sup>34</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 30.

<sup>35</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 141 e 142.

Com as Constituições sociais, a função social da propriedade torna-se parte do conteúdo de direito de propriedade. Pode-se afirmar que hoje a função social constitui elemento interno da estrutura do direito subjetivo em relação à propriedade privada.

A teoria da função social da propriedade iniciou-se com Duguit, que procurou explicar o direito por meio de teorias sociológicas. Para ele, a propriedade não era um direito, mas função social. Assim, a propriedade não era mais aquele direito dos Códigos Civis, que a definia como o direito de dispor das coisas da forma mais absoluta.

Tem-se, então, com Duguit, que o direito de propriedade se identificava com a função social. Salieta-se que esta não é a concepção que hoje se adota. Para ele, a propriedade é uma função, daí dizer-se, nas palavras de Giselda Maria Hironaka citada por Luciano GODOY, “propriedade-função”.<sup>36</sup>

O direito de propriedade une o conceito de direito subjetivo com o de função social, deixando de serem antagônicos para comporem o conteúdo deste direito. Pode-se dizer então, que o atual direito de propriedade é o direito subjetivo somado à função social.<sup>37</sup> Desta forma, a função social é parte integrante desta nova concepção que se tem de direito de propriedade. Não se cogita mais, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a existência de uma propriedade privada sem que esta cumpra a sua função social, a qual integra o próprio direito de propriedade.

Entretanto, como foco, adotar-se-á as questões ambientais da função social da propriedade. E, neste diapasão, há que se considerar um interesse difuso, qual seja o meio ambiente, uma vez que não mais se considera como relevantes os interesses diretos ou indiretos do proprietário.

*“Por ser a proteção do meio ambiente um interesse difuso, a propriedade passa a estar vinculada a interesses outros que podem não corresponder exatamente aos interesses imediatos do proprietário.*

*É aí que surge a função ambiental da propriedade, que é, desta forma, uma atividade do proprietário, exercida como direito-dever em favor da sociedade, titular do direito difuso*

---

<sup>36</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 29.

<sup>37</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 81.

do meio ambiente. O direito subjetivo, assim, deve conciliar-se com a função ambiental da propriedade (...).”<sup>38</sup>

Nesta direção continua BORGES:

*“A função consiste numa atividade exercida no interesse não apenas do sujeito que a executa, mas, principalmente, no interesse da sociedade. A função ambiental volta-se para a manutenção do equilíbrio ecológico enquanto interesse de todos, beneficiando a sociedade e aquele que a exerce.*

*Função é atividade que se imputa ao sujeito, não à coisa. É a pessoa que a cumpre, uma vez que, em nosso direito, apenas as pessoas são titulares de deveres e direitos.*

*(...)*

*No caso da função ambiental da propriedade, não importa quem quer que venha a ser o proprietário de uma coisa, pois, se tal coisa se submete a um regime de especial proteção que imputa deveres especiais ao proprietário, este deverá cumpri-los.”<sup>39</sup>*

Desta forma, pode-se dizer que a função social da propriedade, visto como direito novo, apresenta conseqüências negativas e positivas. Quanto às positivas, ressalta-se que estas, de certa forma, obrigam o proprietário, podendo-se dizer que a propriedade “obriga”.

Conclui-se, portanto, que a função social da propriedade foi erigida à categoria de direito e garantia fundamental pela vigente Constituição. Assim, *“tal inovação significa importante avanço, já que a função social da propriedade implica o reverso do direito absoluto de propriedade e, mais que isso, constitui verdadeira condicionante daquele direito, nos termos em que está assegurado pelo texto constitucional.”*<sup>40</sup> Vê-se, desta forma, o direito de propriedade como condicionado pela função social.

---

<sup>38</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada p. 45.

<sup>39</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Idem, p. 78.

<sup>40</sup> SOUSA, João Bosco de Medeiros. Obra citada, p. 61.

### 2.3.1. Justo uso da propriedade: Locke, Santo Agostinho, São Tomas de Aquino, Marx, Engels e Papa Leão XIII

Para Locke, a propriedade resulta do trabalho, isto é, o homem faz da coisa sua por meio de sua atividade laborativa, uma vez que lhe incorpora seu esforço e também a sua personalidade.<sup>41</sup>

São Tomás de Aquino, em sua Suma Teológica, aceitava a existência da propriedade, entretanto não a considerava como um direito natural, ou seja, como um direito que se pudesse opor contra o bem comum ou contra a necessidade alheia. Fazia distinção entre o usar e o dispor. O dispor referia-se à faculdade de transferir o bem que lhe pertence, escolhendo a quem distribuir, seria um direito positivo criado pelo homem em sociedade; já o usar seria um direito natural de todos os homens.<sup>42</sup>

Com a encíclica *Rerum Novarum*, a Igreja Católica começou a construir uma posição crítica ao liberalismo; entretanto, o fez em defesa da propriedade privada (em oposição ao socialismo, que pregava a sua abolição). Leão XIII considerava a propriedade um direito natural, e retoma a idéia de Locke de direito à acumulação, quando explicita que a própria terra pode (e deve) ser objeto de propriedade privada.<sup>43</sup>

*“A Rerum Novarum foi um sinal, em 1891, dessa insatisfação e uma reação para fazer frente ao risco que o mundo capitalista sofria pelo avanço do socialismo. A proposta era aceitável pelo sistema porque concluía que a propriedade privada, especialmente da terra, era um direito natural e, portanto, seria desumano não reconhecê-la como faziam os socialistas. A Rerum Novarum propunha que o contrato, fundamento da propriedade, deveria ser revisto, isto é, a liberdade contratual e o livre exercício do direito de propriedade deveriam sofrer limitações, para que fosse mantida a propriedade em nome da dignidade e da vida.”<sup>44</sup>*

Vale resgatar, ainda, que até Locke, a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade (*utendi*) e, a partir dele e na construção

---

<sup>41</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 25.

<sup>42</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 21.

<sup>43</sup> MARES, Carlos Frederico. Idem, p. 41.

<sup>44</sup> MARES, Carlos Frederico. Idem, p. 82.

capitalista, a propriedade passa ser vista como um direito subjetivo independente.<sup>45</sup>

Outros pensadores questionaram o caráter absoluto da propriedade. Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, este último com a *Summa Contra Gentiles*, confirmaram os pensamentos aristotélicos, ensinando que a propriedade privada é inerente à natureza humana, entretanto, é necessário fazer justo uso dela.

Marx e Engels, em 1848, também questionaram o caráter absoluto da propriedade, evidenciando o quanto ela é nociva ao desenvolvimento social e ao bem-estar do homem, se utilizada de modo improdutivo ou quando voltada exclusivamente para o benefício de poucos.

Assim, em resposta ao *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, é que surge a *Encíclica Novarum* do Papa Leão XIII, a qual pregava o caráter natural do direito de propriedade; entretanto, fazia-se menção à necessidade do cumprimento da função social.<sup>46</sup>

Já o Papa João Paulo II, no ano de 1979, disse que, pesa sobre toda propriedade uma hipoteca social. Neste sentido também seguia a Constituição mexicana de 1917.<sup>47</sup>

### 2.3.2. O acesso ao direito à propriedade

A ocupação do território brasileiro se deu, na sua maior parte, no atual Nordeste. Inicialmente, a ocupação foi lenta, mas Portugal precisava ocupar a nova terra, sob pena de perdê-la. Por essa razão, a ocupação territorial teve início com a concessão de grandes áreas; desta forma, o sistema sesmarial foi transferido dos colonizadores para a Colônia.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 23.

<sup>46</sup> Encíclica Rerum Novarum. Obra citada.

<sup>47</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 22.

<sup>48</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 25.

Com o período agrícola iniciou-se também as devastações. A partir da colonização e ocupação da Colônia, deu-se uma divisão e distribuição de terra, com a estrutura de donatários (através das capitâneas hereditárias) e sesmarias, condicionando uma estrutura fundiária de posse e uso da terra tipicamente feudal. Como resultado, teve-se a predominância da monocultura de cana-de-açúcar, ao lado de uma agricultura de subsistência de arroz, feijão e mandioca.<sup>49</sup>

A concessão de sesmarias favoreceu a aquisição de grandes áreas, que inicialmente não tinham qualquer limitação. Entretanto, necessitava-se, além de grandes extensões territoriais, de mão-de-obra e muitos recursos financeiros.<sup>50</sup> Assim, apenas acabava se tornando proprietário aquele que tinha condições financeiras para a manutenção da área, em razão de seu alto custo.

O sistema sesmarial, responsável por séculos de latifúndio no Brasil, findou em 1822. Estava aberto, assim, o caminho para a primeira Lei de Terras do país, que surgiu em 18 de setembro de 1850; a partir dessa lei tem-se uma ruptura da estrutura econômica brasileira, vez que foi possibilitada a formação da pequena propriedade, quando a terra deixou de ser privilégio e passou a ser mercadoria. A lei veio a legitimar a posse, que se dava, de forma concreta, por meio de derrubadas e queimadas.<sup>51</sup> Regularizou, desta forma, a situação das sesmarias, posses e ocupações, possibilitando uma titulação eficaz aos interessados.

Em especial por razões históricas, tem-se hoje, ainda, uma cultura do latifúndio. As sesmarias foram instauradas no país para que se desse a sua ocupação; entretanto, esta ocupação não se deu de forma ordenada ou equitativa. Verifica-se, aí, que as sesmarias não foram utilizadas da mesma forma que em Portugal, pois lá esse modo de ocupação se deu para que houvesse distribuição de terras, e não como foi aqui feito, para que houvesse uma concentração dessas terras.

---

<sup>49</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 26.

<sup>50</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Idem, ibidem.

<sup>51</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Idem, p. 28.

É neste sentido, portanto, que se verifica a importância da função social da propriedade. Esta visa dar uma utilidade às terras, que não devem mais servir para uma simples acumulação de patrimônio e capital. Assim, a função social da propriedade contribui, também, para um maior acesso ao direito de propriedade, em especial no que diz respeito à propriedade rural.

### 3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A idéia da função social, como já dito, está ligada ao próprio conceito do direito de propriedade. Assim, a função social estaria no bem, e não no direito ou no seu titular. Exemplo disso é que uma terra cumpre a sua função social mesmo que sobre ela não exista nenhum direito de propriedade, ou ainda, quando qualquer uso direto esteja proibido, como as terras afetadas para a preservação ambiental, visto que a função social seria a preservação do ambiente.

#### 3.1. CONSTITUIÇÃO MEXICANA: UM MARCO HISTÓRICO

##### 3.1.1. Modificação na concepção de propriedade e Estado de Bem Estar Social

No México, com o processo revolucionário do qual resultou um programa de reforma agrária, tem-se o embrião de uma Constituição que viria a modificar a concepção de propriedade dentro do Direito.

Esta Revolução culminou na saída de Porfirio Díaz do governo mexicano e no artigo 27 da Constituição de 1917, o qual alterou a concepção de direito de propriedade no direito positivo mexicano<sup>52</sup> no momento em que instituiu conceitos legais necessários para que se desse a reforma agrária, além de dar os primeiros contornos da função social da propriedade.

*(...) A Constituição mexicana de 1917, ainda vigente, foi um marco mais importante do que a de Weimar porque organizava o Estado contemporâneo em uma região cujos conflitos não se estabeleciam entre camponeses servos transformados em trabalhadores livres e a propriedade privada, mas entre camponeses livres, na grande maioria indígena, que queriam continuar sendo livres e indígenas contra o novo regime de propriedade privada, tal como ocorreu em Canudos e no Contestado. Daí que esta Constituição tem uma cara marcadamente agrária, nitidamente camponesa e forte sotaque latino-americano. **Como instrumento jurídico, a mexicana é mais completa e profunda que a alemã porque não apenas condiciona a propriedade privada; mas a reconceitua. Além disso, ademais de ser anterior à alemã em dois anos, até hoje***

---

<sup>52</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Obra citada, p. 47.

***está vigente, enquanto que a República de Weimar e sua Constituição tiveram vida curta.***<sup>53</sup> (grifo nosso)

Assim, em síntese, leciona Carlos Frederico MARES:

*“Resumindo as contas, em 1917 saía ao mundo a Constituição mexicana, reduzindo o conceito de propriedade individual da terra, em 1918 (janeiro) era promulgada a primeira Constituição Soviética, chamada Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, que consignava no artigo primeiro: ‘é abolida a propriedade privada da terra’. Somente em 1919, em ato constitucional, a Europa capitalista estabelecia uma restrição à propriedade privada, em Weimar, criando a idéia da obrigação do proprietário, que ficou conhecida como função social da propriedade. Enquanto isso, em 1916, o Brasil promulgava o Código Civil, marcadamente oitocentista e defensor da propriedade absoluta.”*<sup>54</sup>

É de se salientar também a Constituição da Colômbia, que, no seu artigo 58, faz uma submissão da propriedade privada ao interesse social ou público. Desta forma, não estaria garantida pelo Direito a propriedade privada da terra que fosse exercida contra o Direito social ou ambiental. Nesta Constituição, a propriedade seria a própria função social; assim, propriedade não é aquela que não cumpre a sua função social. *“Pode-se afirmar, então, que a terra que não cumpre a função socioambiental, na Colômbia, não é propriedade e, portanto, não é passível de proteção, nem de desapropriação, nem de indenização. Tanto a indenização como a expropriação que por razões de equidade não deva ser indenizada são referentes às que cumprem a função socioambiental, já que as outras terras, as que não cumprem, não cuida a Constituição.”*<sup>55</sup>

Tem-se, aí, que não haveria proteção, na Constituição colombiana, para aquela propriedade privada que não cumprisse a sua função socioambiental.

Agora, quanto ao Estado de Bem Estar Social, este pressupunha uma ordem fundiária mais justa e fundada no uso da terra.

O liberalismo foi sepultado pela Guerra Mundial; surgiu, daí, uma nova ordem, marcada pela intervenção estatal nas questões econômicas e sociais.

---

<sup>53</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 93.

<sup>54</sup> MARES, Carlos Frederico. Idem, p. 95.

<sup>55</sup> MARES, Carlos Frederico. Idem, p. 103.

*“Dentro desse princípio, as Constituições do pós-querra deram força à nova doutrina, mediante dispositivos expressos. A Constituição mexicana de 1917, o seu extenso art. 27<sup>56</sup>, autorizava o Estado, a qualquer momento, a impor ao direito de propriedade as regras de utilização social dos bens naturais. A Constituição de Weimar, de 1919, em seu art. 153 dava à propriedade uma obrigação social e determinava que ela fosse usada em benefício do bem comum. Estava, assim, consolidada a doutrina da função social da propriedade.”<sup>57</sup>*

## 3.2. FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 3.2.1. A revogação do caráter absoluto de propriedade do Código Civil de 1916 pela Constituição Federal de 1988

No que diz respeito à propriedade rural, a Constituição da República fixa, em seu artigo 186, os requisitos para o cumprimento da função social. Entretanto, é de se verificar que os critérios e graus de exigência serão estabelecidos em lei. Verifica-se, também, que *“a Constituição prevê a desapropriação do imóvel que não esteja cumprindo a sua função social (art. 184) e arrola os imóveis insuscetíveis de desapropriação (art. 185). Ainda, ao tratar de política agrícola, a Constituição evidentemente impulsiona o respeito à função social da propriedade (art. 187).”<sup>58</sup>*

Verifica-se, hoje, que de acordo com BORGES estar-se-ia vivendo uma crise ecológica, na qual haveria alterações nas funções do Estado, isto é, reparte-se agora as responsabilidades pela proteção do meio ambiente. Desta forma, a função ambiental (ou o dever de cuidar do meio ambiente) deixa de

---

<sup>56</sup> “Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.  
(...)”

<sup>57</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 48.

<sup>58</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 183.

pertencer ao âmbito essencialmente público, passando a constituir também dever dos indivíduos. Face a isso, argumenta-se o surgimento de um Estado ambiental. Neste Estado ambiental, a instituição principal é a natureza, enquanto que no Estado liberal há prevalência do mercado e no social do próprio Estado. Quanto aos sujeitos de direito, no ambiental, seria todo ser humano, no liberal, o burguês (proprietário), e no social, o trabalhador.<sup>59</sup>

Tem-se, então, que o direito individual não dá mais conta desses novos direitos que estão surgindo, como os direitos ambientais, os quais são reconhecidos como coletivos. Desta forma, a propriedade absoluta do século XIX não mais serve, pois carece de uma mudança profunda, em especial no que tange à questão da terra.<sup>60</sup>

No que diz respeito ao direito objetivo brasileiro, o direito constitucional foi o primeiro a tratar do tema da função social da propriedade. Em razão de sua hierarquia superior, a Constituição revogou os dispositivos do Código Civil de 1917 que garantiam o caráter absoluto à propriedade. Esta revogação se deu em razão de que os dispositivos do antigo Código Civil eram contrários, de certa forma, ao que a nova Constituição preconizava. *“Se determinada norma cível contraria um princípio constitucional, ela está revogada e portanto não deve ser aplicada. Princípios são mais fortes que leis, ainda mais quando consolidados constitucionalmente. Se uma lei infra-constitucional vai de encontro à Constituição, ela não deve ser aplicada, por isso denomina-se infra e não supra constitucional e, se está abaixo, deve respeitar a Carta Magna.”*<sup>61</sup>

A Constituição Federal, de 1937, foi a primeira a tratar da função social da propriedade; a partir dela, e em todas as posteriores, o instituto estava presente, embora de maneira distinta em cada carta. Assim, verifica-se que tanto no âmbito do direito civil quanto no do direito constitucional, há uma tendência a se limitar as garantias que a lei oferece à utilização da propriedade, buscando-se sempre o cumprimento de sua função social.

---

<sup>59</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 26 e 27.

<sup>60</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 108.

<sup>61</sup> VARELLA, Marcelo Dias. Obra citada, p. 288.

A partir do exposto, deve o intérprete compreender que o Código Civil de 1916 era marcado por princípios excessivamente individualistas e por uma valorização da propriedade individual. Verificou-se uma mudança com o Estatuto da Terra e com a própria Constituição de 1988.

Neste sentido, nota-se que a inserção do princípio da função social da propriedade no Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, especificamente no que tange à função ambiental da propriedade, e resultante do prescrito pela Constituição, senão vejamos:

*“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.*

*(...)” (grifo nosso)*

Assim prescrita, a propriedade do novo Código Civil estaria mais em conformidade com a atual sociedade, além de seguir aquilo que dispõe a Constituição da República. Ademais, o Código Civil de 2002 apenas veio reforçar o que a Constituição e a legislação ambiental já afirmavam, isto é, que a função ambiental é elemento interno da propriedade, e do próprio direito de propriedade.

### 3.2.2. A propriedade como encargo social (obrigação)

De acordo com o texto constitucional, são terras produtivas as que cumprem a sua função social. Entretanto, essas devem também criar riquezas para o presente e fazer com que seja possível continuar a produzir essas riquezas no futuro.

É de se salientar que a necessidade do cumprimento da função social da propriedade não se encontra mais no capítulo referente à ordem econômica (como nas Constituições anteriores). Agora, ela é uma cláusula pétrea, é um direito e garantia do homem, direito básico do ser humano.

Com a função social da propriedade, verifica-se a prevalência do interesse público ao privado; isto se deu no momento em que a propriedade foi, de certa forma, delineada. Não quer dizer, entretanto, que os direitos do proprietário são anulados; exemplo disso é que há a previsão legal da justa indenização.

*“Portanto, podemos dizer que a Constituição brasileira de 1988 garantiu a propriedade privada rural, desde que cumpra a função social, quando não cumpre, mesmo que utilizada rentavelmente pelo proprietário, não está protegida pelo Direito. Isto quer dizer que o Poder Público Federal tem o direito de desapropriar para fins de reforma agrária as terras que não cumprem a função social, mesmo quando rentáveis e deve expropriar sem indenização quando usadas para cultura de psicotrópicos.”<sup>62</sup>*

Das palavras do balizado professor, infere-se que há um encargo para o proprietário, ou mesmo para aquele que possua a terra. Desta forma, não mais se admite a concentração de terras da qual já se foi (e ainda se é) vítima de um passado muito recente. O proprietário (ou possuidor) deve cumprir as suas obrigações para que a sua propriedade privada possa ser protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

É neste sentido que se fala que o cumprimento da função social deve se dar na sua integralidade, ou seja, todos os requisitos para a realização da função social da propriedade devem acontecer simultaneamente. Em razão disso é que não mais se considera a produtividade como elemento bastante em si, para que dele se caracterize o cumprimento da função social; ele é, sim, apenas um dos requisitos, como depreende-se do artigo 186 da Constituição Federal:

*“Art. 186 a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:  
I – aproveitamento racional e adequado;  
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;  
III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;  
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”* (grifo nosso)

---

<sup>62</sup> MARES, Carlos Frederico. Obra citada, p. 127.

Muito embora a propriedade seja vista como uma garantia individual em nosso sistema (art. 5º, XXII)<sup>63</sup>, orientada pela Declaração de Direitos de 1789, há que se considerar também as garantias que são inerentes a este direito. Assim, para que haja a garantia do direito de propriedade, esta deve atender a sua função social. Não mais se considera, portanto, o caráter absoluto da propriedade, na qual esta visava somente satisfazer o seu titular.

Verifica-se, portanto, que a propriedade, no direito agrário – e agora no novo Código Civil -, de modo distinto do direito civil, não é mais garantida de maneira irrestrita e ilimitada (CC|16), mas sim submetida a obrigações legais, constituindo um encargo social.

Assim, *“o direito de propriedade, na sua acepção contemporânea, conjuga poder e dever. Nele estão integrados os poderes atribuídos ao proprietário pelo Código Civil e os deveres impostos constitucionalmente através da função social da propriedade, além das demais limitações de caráter civil e administrativo.”*<sup>64</sup>. Pode-se afirmar, então, que a função social pode traduzir-se numa garantia de legitimidade do direito de propriedade. Desta forma, as limitações seriam as condições para o exercício do direito, e a função social, o dever de exercitar o direito de acordo com as diretrizes constitucionais.

Portanto, no Brasil, a propriedade não é uma função social; a função social apenas faz parte da própria estrutura e conteúdo do direito de propriedade. Verifica-se, então, que não há uma identificação entre a propriedade e a função social. Além disso, da função social da propriedade decorre um conjunto de deveres que são atribuídos ao proprietário – sejam eles públicos ou privados – e é o cumprimento dessa função que legitima o direito de propriedade.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

(...)”

<sup>64</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 82.

<sup>65</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Idem, p. 88.

Pode-se dizer, então, que a função social da propriedade é um conjunto de deveres impostos pela Constituição, e que, na prática, tem os seus contornos delimitados por limitações administrativas.

Salienta-se que a função ambiental a que se refere este trabalho não apresenta origem ou semelhanças com o instituto do Direito Administrativo. A função ambiental que se estuda é decorrente do conteúdo de função social dado pela Constituição da República de 1988, e é dirigido a todos, isto é, ao se tratar de função administrativa, a qual afeta a Administração, a ordem poder-dever se mostra adequada; mas, quando se fala em função ambiental da propriedade, que incide prioritariamente na esfera privada (embora o Estado também esteja sujeito a ela), a expressão que se mostra mais adequada é direito-dever.

*“É neste sentido que será tratada a função ambiental: não como espécie de função administrativa, pois incide também, e principalmente, no âmbito da autonomia da vontade dos particulares. A análise da função ambiental da propriedade parte do conteúdo constitucional de função social da propriedade.”<sup>66</sup>*

Conclui-se, portanto, de acordo com os ensinamentos de Eros Roberto Grau, citado por Eroulths CORTIANO JÚNIOR,

*“o que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isto significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. Vinculação inteiramente distinta, pois, daquela que lhe é imposta mercê da concepção do poder de polícia.”<sup>67</sup>*

---

<sup>66</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 78.

<sup>67</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 144.

### 3.3. OBRIGAÇÃO JURÍDICA NA FUNÇÃO SOCIAL: ASPECTOS E FUNÇÕES

#### 3.3.1. O que se deve fazer para cumprir a função social

Quanto à função ambiental da propriedade como requisito para a garantia do direito de propriedade, alega-se que a não-aplicação da norma constitucional – art. 186 – se dá, pois não haveria regulamentação que desse o conceito de função ambiental da propriedade (ou mesmo da função social).

Contudo, não é o que se verifica, já que o art. 186 é claro quanto aos requisitos a serem atendidos, além de a legislação ambiental ser específica no que tange as obrigações do proprietário em relação à maneira como deve se dar a proteção dos elementos naturais.

De acordo com a Constituição, são quatro os elementos enumerados pelo art. 186 para que se dê o cumprimento da função social da propriedade rural: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Verifica-se que deve haver simultaneidade no cumprimento dos requisitos, tendo-se em conta que uma vez ausente um dos requisitos, não há que se considerar a função social da propriedade como realizada. É de se ressaltar que os critérios para a avaliação da presença dos requisitos encontram-se em legislação ordinária esparsa, em especial em diplomas que tratem da matéria agrária, ambiental, trabalhista e sanitária.

Quanto ao conteúdo da função ambiental da propriedade, pode-se afirmar que este é legal, pois não há função ambiental presumida. Assim, o caráter da função ambiental da propriedade é legal. Desta forma, os deveres jurídicos do proprietário, quando no exercício do seu direito de propriedade, são estabelecidos em lei. Pode-se dizer que os requisitos para o cumprimento da

função ambiental da propriedade são determinados legalmente e na medida necessária para a salvaguarda do equilíbrio ecológico.<sup>68</sup>

Portanto, “(...) ocorre mau uso da propriedade rural, a título de descumprimento de sua função social, quando o aproveitamento é irracional ou inadequado, quando não se utilizam adequadamente os recursos naturais disponíveis ou há degradação ambiental, quando não se observam as relações de trabalho ou quando a exploração não favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”<sup>69</sup>

Conclui-se, desta forma, que “o cumprimento da função ambiental da propriedade é condição para o cumprimento da função social da propriedade, porque esta é definida pelos deveres jurídicos do proprietário e varia conforme a natureza do objeto sobre que recai o direito; **pode-se dizer que a função social da propriedade não é a mesma sempre, não havendo uma única função social da propriedade, mas várias, de acordo com a natureza das coisas objeto desse direito.**”<sup>70</sup> (grifo nosso). Infere-se, daí, que o mesmo pode-se dizer acerca da função ambiental da propriedade, isto é, que para que se dê o cumprimento da função ambiental da propriedade rural, há que se seguir regras específicas para a determinada propriedade, vez que, dependendo da localização, tamanho e vegetação contida na propriedade (por exemplo), são distintos os requisitos e elementos para o cumprimento desta função ambiental.

---

<sup>68</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 111.

<sup>69</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Idem, p. 94.

<sup>70</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Idem, p. 110.

#### 4. PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO FUNÇÃO SOCIAL

*“Pode-se argumentar que a função social da propriedade é uma fórmula vaga – e o conteúdo da função social é também uma das grandes discussões contemporâneas - , por traduzir um princípio geral, e não arrolar uma série de comportamentos proprietários obrigatórios, o que manteria o problema trazido pelo modelo proprietário individualístico-liberal. E de fato a função social não pode ser entendida de modo unívoco, já que a utilidade social de certos comportamentos e situações não pode ser medida ou colocada a priori, exigindo uma constante reconstrução por parte do aplicador.”<sup>71</sup>*

Desta forma, *“a superação da indeterminação do conteúdo da função social, que envolve a atividade legislativa e interpretativa, tem como ponto de partida que o direito de propriedade não é mais auto-referente e, portanto, não é individualístico. Ademais, a operacionalização da função social terá sempre como medida, impulso e orientação os valores eleitos como mais relevantes pela comunidade em seu pacto político.”<sup>72</sup>*

Infere-se daí, que o conteúdo da função social há que ser tratado em legislação infraconstitucional, visto o tratamento de suas minúcias e peculiaridades não se dar pela própria Constituição, que estabelece apenas os contornos e metas a serem atingidos.

Assim, estabelecidos pela Constituição os elementos iniciais para que se dê o cumprimento da função social da propriedade, estes são tratados mais detalhadamente em legislação ordinária, à qual cabe esmiuçar os referidos elementos.

##### 4.1. ELEMENTOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Para GODOY, seguindo os ensinamentos de Paulo Guilherme de ALMEIDA, *“a Constituição considera que uma propriedade imobiliária agrária atende ao vetor da função social quando cumpre, simultaneamente, os*

---

<sup>71</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Obra citada, p. 147.

<sup>72</sup> CORTIANO JR, Eroulths. Idem, p. 148 e 149.

*requisitos da produção (uso racional e adequado), da ecologia (preservação e conservação dos recursos naturais) e social (respeito aos direitos trabalhistas)*<sup>73</sup>.

Pode-se adotar, ainda, outra classificação, segundo os ensinamentos de Roberto Wagner MARQUESI, o qual considera haver quatro fatores: o econômico, o econômico-ambiental, o social e o humano-social.

Primeiramente, analisar-se-á a classificação adotada por GODOY, a qual leva em consideração três elementos:

#### – Elemento produção

Um ponto importante para o referido autor é que a propriedade agrária deve ter um uso racional e adequado exigido em lei:

*“A partir do momento em que a propriedade agrária é considerada bem de produção, sua excelência está em produzir alimentos e matérias-primas. Contudo, exige a lei que o desenvolvimento da atividade agrária deve ser feito de forma racional e adequado. Por mais imprecisos que esses termos aparentam ser, demonstram o intuito do constituinte em privilegiar a produção realizada segundo as técnicas científicas e da experiência, levando-se em conta o tipo de solo, relevo e clima.”*<sup>74</sup>

De acordo com a Lei Federal 8.629/93, no seu artigo 6º <sup>75</sup>, é propriedade produtiva aquela que atinge os graus de utilização e eficiência na exploração.

#### – Elemento ecologia

No que diz respeito à propriedade agrária,

*“a preservação e a conservação dos recursos naturais não significam a não-utilização da área a ser preservada. A regra é justamente preservar e conservar utilizando; a não utilização é exceção destinada às situações convenientes. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentado é o de desenvolvimento com preservação ambiental. A propriedade imobiliária agrária aqui analisada entra no conceito maior de propriedade, que deve atender a uma função social que lhe é inerente. Nessa função social, existe um*

---

<sup>73</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 63.

<sup>74</sup> GODOY, Luciano de Souza. Idem, p. 64.

<sup>75</sup> “Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. (...)”

*fator ecológico, como se destaca do art. 186, II, da Constituição Federal. Assim, é intrínseca da idéia de Direito Agrário a preservação dos recursos naturais.”<sup>76</sup>*

De acordo com GODOY, são três os elementos que caracterizam a atividade agrária: o sujeito agrário (ou seja, o homem), o meio e o processo agrobiológico.

Daí decorre que a atividade produtiva agrária estaria diretamente ligada à defesa do meio ambiente. Desta forma, ao sujeito titular da relação agrária não é permitido degradar em nome da produção, prejudicando, assim, o meio natural no qual se desenvolve e se sustenta a atividade agrária. *“A preservação ambiental constituiu assim pedra básica na doutrina agrarista, analisada sob o enfoque da atividade agrária e do ato empresarial agrário, ligados estreitamente com o meio e com o ciclo biológico da própria natureza.”<sup>77</sup>*

Retira-se, daí, portanto, que a utilização do solo, objetivando a produção agrária, não pode se dar de forma irracional, que acabe por prejudicar o potencial produtivo da própria propriedade. Isto faz com que o dever de conservar e regenerar a terra, assim como o dever de preservação do meio ambiente, se incorpore à estrutura jurídica da propriedade, da mesma forma como ocorre com as demais titularidades imobiliárias.

*“Surge assim o elemento ecológico como um dos requisitos para que a propriedade agrária cumpra a função social que lhe é inerente. O pensamento exposto, da preservação do meio ambiente como fator do Direito Agrário, assim se materializa na lei. A Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 186, retirando o conceito já elaborado no Estatuto da Terra, no art. 2º, §1º, letra c, dispõe que a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem requisitos para que a propriedade agrária cumpra a função social. O princípio da função social da propriedade, que hoje permeia toda e qualquer propriedade no Brasil, com os dispositivos dos arts. 5º e 170, remonta à doutrina social da Igreja, bem como aos positivistas do século anterior. Contudo, é na propriedade agrária que encontra seu maior conteúdo, por se caracterizar sempre como um bem de produção.”<sup>78</sup>*

Neste sentido, finaliza GODOY:

---

<sup>76</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 69.

<sup>77</sup> GODOY, Luciano de Souza. Idem, p. 70.

<sup>78</sup> GODOY, Luciano de Souza. Idem, p. 71 e 72.

*“A propriedade agrária, como corpo, tem na função social a sua alma. Se a lei reconhece o direito de propriedade como legítimo, e assim deve ser, como é da tradição do nosso sistema, também o condiciona ao atendimento de sua função social. Visa não só ao interesse individual do titular, mas também ao interesse coletivo, que suporta e tutela o direito de propriedade. A propriedade agrária como bem de produção, destinada à atividade agrária, cumpre sua função social quando produz de forma adequada, respeita as relações de trabalho e também observa os ditames de preservação e conservação do meio ambiente.”<sup>79</sup>*

#### – Elemento social

De acordo com o art. da Lei Federal 8.629|93, a qual dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, há que se considerar as disposições que regulam as relações de trabalho quando verifica-se a presença de contratos de arrendamento e parcerias rurais. Senão veja-se:

*“Art. 9ª A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:*

*(...)*

*§ 4ª A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.*

*(...)”*

Agora, de acordo com a classificação apresentada por MARQUESI, passar-se-á a uma breve explicação dos quatro fatores:

#### - Fator econômico

Este fator diz respeito ao aproveitamento racional e adequado da propriedade, o qual leva em conta a forma de exploração rural e o coeficiente de produtividade.

Considera-se, aqui, dois elementos: a relação entre a área efetivamente explorada e a área potencialmente explorável do imóvel (art. 6º, §1º da lei 8.629|93)<sup>80</sup>, e a observação dos índices de produtividade previstos para a microrregião na qual situa-se o imóvel.

---

<sup>79</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 72 e 73.

<sup>80</sup> “Art. 6º (...)

- Fator econômico-ambiental

Neste fator, há que se considerar, inicialmente, a produtividade, que se traduz na harmonização entre a forma de exploração e os recursos naturais, e, por segundo, há que se considerar o espaço físico no qual desenvolve-se a atividade.

Assim, *“a utilização adequada dos recursos naturais, na feliz redação do art. 9º, §2º, da Lei Agrária, perfaz-se quando a exploração respeita a vocação natural da terra, de maneira a manter seu potencial produtivo.”*<sup>81</sup>

Neste sentido, é válido citar os dispositivos supracitados da lei 8.629/93:

*“Art.9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta Lei, os seguintes requisitos:*

*(...)*

*§2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz **respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.***

*§3º **Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.***

*(...)” (grifo nosso)*

Desta forma, cabe ao proprietário direcionar a exploração do imóvel de acordo com as características naturais da região onde se encontra.

No §3º citado, verifica-se a presença do meio ambiente como um dos requisitos ao cumprimento da função social da propriedade rural. Assim, no tocante ao meio ambiente, pode-se verificar que um dos escopos da exploração do imóvel rural diz respeito à preservação do próprio imóvel, tendo-se em conta que a preservação do meio ambiente é aferida de acordo com a observância das normas ambientais, que emanam de órgãos municipais, estaduais e federais.

---

*§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.*

*(...)”*

<sup>81</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários e função social*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 101.

Por fim, de acordo com MARQUESI, havendo confronto entre o progresso econômico e a preservação do meio ambiente, deve-se optar pela política atualmente adotada, qual seja, a do desenvolvimento sustentável.

- Fator social

Fala-se, aqui, das relações de trabalho como elemento pertencente ao conceito de função social. Surge, daí, a questão dos contratos agrários, os quais disciplinam as relações existentes entre o titular do direito de propriedade e aqueles que lidam com a terra.

- Fator humano-social

Resumidamente, segundo MARQUESI, *“embora a produtividade seja o fator eleito como principal pelo constituinte, não se pode ignorar o elemento humano, que, com sua força e punjança, exerce participação decisiva na exploração rural.”*<sup>82</sup>

## 4.2. LIMITES, DEVERES E PROTEÇÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL: PRINCÍPIOS AGRÁRIOS E AMBIENTAIS

### 4.2.1. Princípios agrários: supremacia da ordem pública, efetivação da justiça social, função social da propriedade

O direito agrário tem como princípios básicos a realização da justiça social, a função social da propriedade rural, a preservação da biodiversidade, o crescimento contínuo da produção e da produtividade com o fortalecimento da economia nacional, o bem-estar econômico e social do homem no campo, a fixação à terra dos que a tornarem produtiva, a liberdade e a igualdade do acesso à terra, a penalização dos que a possuem sem cumprir a sua função social, a destinação produtiva das terras públicas e a proibição do seu arrendamento, a eliminação das formas antieconômicas e antisociais do uso da

---

<sup>82</sup> MARQUESI, Roberto Wagner. Obra citada, p. 107.

terra agricultável, a proteção aos que cultivam a terra, o fortalecimento do espírito comunitário, combate aos mercenários da terra, entre outros.

Desses princípios, há que se considerar aqueles que são comuns tanto ao Direito Agrário quanto ao Direito Ambiental, dos quais se destacam: a supremacia da ordem pública, a efetivação da justiça social e a função social da propriedade.

- Supremacia da ordem pública: a norma de ordem pública tem ordem cogente e, por isso, deve preponderar sobre as de cunho privado, tendo em vista que a sua finalidade é a preservação do interesse público, qual seja, a preservação de um bem (nos seus aspectos ambientais) para as futuras gerações. Exemplos disso são a desapropriação por interesse social, as restrições à liberdade de contratar e a restrição ao fracionamento do imóvel rural.

- Efetivação da justiça social: este princípio é depreendido do conceito de Reforma Agrária do art. 1º do Estatuto da Terra. Dá-se quando há a justa distribuição de terras entre aqueles que não a possuem para cultivar e promover a sua ascensão social.

- Função social da propriedade: é princípio fundamental do direito agrário e do direito ambiental o condicionamento do uso da terra à sua função social. Este princípio foi preconizado pelo Estatuto da Terra e foi contemplado pela Constituição de 1988. Tem-se que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente os requisitos estabelecidos em lei, quais sejam o *aproveitamento racional e adequado* (analisa-se, aqui, os fatores quantitativos - que se refere a um percentual da área total aproveitável do imóvel - e qualitativos - que pertine à produtividade a ser obtida pelo produtor). Assim, os recursos naturais (mata, solo, animais silvestres, rios), desde que adequadamente explorados, podem manter indefinidamente a sua capacidade de produção.

#### 4.2.2. A garantia do direito de propriedade é uma garantia do patrimônio mínimo do cidadão (impenhorabilidade do módulo rural)

*“A doutrina (de todas as configurações ideológicas) reconhece o relevo do instituto da propriedade, fenômeno que desborda da mera compreensão técnico-jurídica. Isso está ligado à formação – e deformação – territorial do país. Com efeito, o Brasil tem uma experiência extremamente rica em matéria de monopólio territorial. Teoricamente há um regime jurídico em que está presente o princípio da função social tangenciando a idéia da igualdade. A garantia do direito de propriedade é, também, a garantia ao patrimônio mínimo do cidadão. Essa idéia está ligada, em parte, à impenhorabilidade do módulo rural.”<sup>83</sup>*

Inúmeras são as disposições no ordenamento por meio das quais a Carta Constitucional brasileira afirma ser a função social um dos aspectos do direito de propriedade. Exemplo disso é o que ocorre com a impenhorabilidade do bem de família, mais especificamente, a impenhorabilidade da pequena propriedade agrária (art. 260 da lei 8.009/90).

*“A Constituição Federal de 1988 divide a propriedade imobiliária agrária, segundo sua dimensão espacial, em pequena, média e grande. Não faz qualquer menção ao instituto de módulo rural para proporcionalizar esta classificação, o que é sobremaneira criticável, tendo em vista as diferentes regiões que compõem o país. Não podemos afirmar que a classificação do Estatuto da Terra<sup>84</sup> está de todo revogada, por não ter ocorrido ab-rogação expressa. Contudo, é certo que para os institutos*

---

<sup>83</sup> FACHIN, Luiz Edson. Obra citada, p. 300.

<sup>84</sup> “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - “Minifúndio”, o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V - “Latifúndio”, o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

VI - “Empresa Rural” é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico

VII - “Parceleiro”, aquele que venha a adquirir lotes ou parcelas em área destinada à Reforma Agrária ou à colonização pública ou privada;

*previstos pela Constituição Federal, a aplicação da classificação deve ser aquela trazida pela Carta. Assim, para aplicação da política agrícola, do ITR progressivo, da desapropriação agrária, entre outros, devemos utilizar os critérios de pequena, média e grande propriedade imobiliária agrária, conforme os ditames legais, aos quais a Constituição remete.”<sup>85</sup>*

De acordo com o art. 5º, XXVI|CF<sup>86</sup>, a pequena propriedade rural, quando trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos oriundos da atividade produtiva. Assim, considera-se a pequena propriedade agrária, *“como um autêntico bem de família, o qual é um instituto antigo do Direito Civil pátrio”*.<sup>87</sup>

Desta forma, deve-se satisfazer os interesses e direitos do credor, mas isto não deve se dar às custas de um mínimo patrimonial indispensável a uma existência digna e decente do devedor.

Em relação à impenhorabilidade da pequena propriedade imobiliária agrária, esta já era protegida pelo Código de Processo Civil<sup>88</sup>; o que foi feito

---

VIII - "Cooperativa Integral de Reforma Agrária (C.I.R.A.)", toda sociedade cooperativa mista, de natureza civil.

IX - "Colonização", toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas.

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;

b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.”

<sup>85</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 94.

<sup>86</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

(...)”

<sup>87</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 95.

<sup>88</sup> “Art. 649 São absolutamente impenhoráveis:

(...)

VII – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

(...)”

pela Constituição, portanto, foi a ampliação da proteção da pequena propriedade quanto à impenhorabilidade.

#### 4.3. ASPECTOS AMBIENTAIS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Em relação às limitações à propriedade, há que se considerar que talvez a maior influência no regime geral da propriedade imobiliária ocorreu com o advento da legislação ambiental, inicialmente esparsa e, posteriormente, com o seu núcleo na Constituição da República de 1988.

O princípio da função social não pode ser atenuado face à produtividade do imóvel agrário. Neste sentido é que se verifica a possibilidade de desapropriação de imóveis que sejam produtivos mas que não cumpram a sua função social.

##### 4.3.1. A dupla função protetora e espaços territoriais protegidos

A propriedade dos recursos naturais não tem apenas o caráter patrimonial do direito privado; ela assume uma função ampla e de grande importância para o bem estar de todos. Não se exaurem com a satisfação individual pura e simplesmente como os bens essencialmente econômicos. Neste sentido, os recursos naturais têm uma ampla função social.<sup>89</sup>

É de se ressaltar que a função ambiental da propriedade é dupla, uma vez que protege os interesses difusos de defesa do meio ambiente e o particular de seus próprios abusos<sup>90</sup>, o que se verifica nos parágrafos 2º e 3º do artigo 9º da Lei 8.629/93.

*“A função ambiental da propriedade, na medida em que visa à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, protege, sobretudo, a propriedade em si contra a perda de seu potencial produtivo devido a danos ambientais irreversíveis, como, por exemplo, perda da qualidade do solo e até perda do próprio solo, através da erosão.*

---

<sup>89</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 49.

<sup>90</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 99.

*Dessa forma, a proteção ambiental deve ser vista não apenas como uma limitação ao direito de propriedade, mas também como uma proteção à própria propriedade rural, para que a utilidade desta não seja ameaçada por lesões ambientais que possam advir de seu uso inadequado, em desacordo com as regras de manutenção do equilíbrio ecológico.*<sup>91</sup>

De outra sorte, há que se mencionar que a função ambiental da propriedade rural apenas se inicia com as diretrizes apontadas pela Constituição da República. Assim, os instrumentos de proteção ambiental são tratados a partir da criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Cabe, agora, a análise sucinta desses referidos espaços territorialmente protegidos, de acordo com DECASTRO<sup>92</sup>:

- Área de preservação permanente: podem ser áreas de preservação permanente legal ou administrativa (que são declaradas pelo Poder Público). De acordo com o Código Florestal (Lei 4.771/65), é um instrumento de proteção ao meio ambiente, o qual poderá sofrer limitações para que a proteção ambiental seja implementada. É de se salientar que a manutenção de área de preservação permanente legal não enseja indenização, o que ocorre apenas com a administrativa.
- Reserva legal: é também regulada pelo Código Florestal, e não é indenizável. Trata-se de uma área de cobertura arbórea, delimitada territorialmente em propriedade (pública ou privada); corresponde a diferentes porcentagens de área dependendo da localização da propriedade: 20% nas regiões Leste Meridional, Sul e parte sul do Centro-Oeste e 50% na região Norte e parte norte do Centro-Oeste. Essas reservas têm como finalidade a preservação da diversidade da flora e da fauna, além da manutenção do equilíbrio ecológico da localidade.
- Parques: a lei 9.985/2000 prevê a criação, por parte do Poder Público, de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais. A posse e domínio são públicos,

---

<sup>91</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Obra citada, p. 113.

<sup>92</sup> DECASTRO, Rui Afonso Maciel. A função sócio ambiental da propriedade na Constituição de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 466, 16 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5765>>. Acesso em: 14 mar. 2007.

uma vez que há desapropriação quando tratar-se de áreas particulares. Um de seus objetivos é conciliar a proteção da natureza em determinadas áreas e a utilização para objetivos educacionais, científicos e recreativos.

- Florestas públicas: também previstas pela Lei 9.985, as Florestas Públicas podem ser Nacionais, Estaduais ou Municipais; são de posse e domínio públicos, e as áreas particulares devem ser desapropriadas. Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais, desde que lá habitem a partir de sua criação.

- Estações ecológicas: são de posse e domínio públicos, e as áreas particulares incluídas devem ser desapropriadas, de acordo com o disposto pela Lei 9.985. Seu objetivo é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Alterações nos ecossistemas são permitidas, mas em casos muito específicos, como por exemplo, o manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica. As Estações Ecológicas podem ser federais, estaduais ou municipais, verificando-se, aí, o cumprimento da função ambiental pelas propriedades públicas.

- Reservas biológicas: também criadas pelo Código Florestal, essas reservas têm a mesma finalidade dos parques públicos (isto é, resguardar os atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora, fauna e belezas naturais com a utilização para fins educacionais, recreativos e científicos). Elas são unidades de conservação de proteção integral, o que quer dizer que seu regime jurídico é incompatível com o domínio privado, visto que ensejará desapropriação quando a área estiver localizada em propriedade particular.

- Áreas de proteção ambiental: em geral, trata-se de uma área extensa (pública ou particular), com ocupação humana, que tenha atributos bióticos, abióticos, estéticos ou culturais que sejam especialmente importantes para a qualidade de vida, visando proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade da utilização dos recursos naturais.

- Áreas de relevante interesse ecológico: são, usualmente, áreas de pequena extensão (pública ou privada), com pouca ou nenhuma ocupação humana, e que possui características naturais extraordinárias ou que abrigue exemplares raros

da biota regional. Tem como objetivo a manutenção dos ecossistemas naturais com importância regional ou local, além de regular o uso dessas áreas, visando a conservação da natureza.

- Reserva extrativista: é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência é baseada no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. A sua criação visa proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, além de assegurar a utilização sustentável dos recursos naturais da unidade.

- Patrimônio nacional: regulado pelo art. 225, §4º da Constituição e, de acordo com José Afonso da SILVA, quando citado por DECASTRO<sup>93</sup>, tratam-se de espaços de manejo sustentável.

#### 4.3.2. Outros aspectos da função social da propriedade no direito brasileiro (limitações, imposto territorial rural, desapropriação)

*“A Constituição Federal estabeleceu que, mesmo no domínio privado, podem ser fixadas obrigações para que os proprietários assegurem a fruição, por todos, dos aspectos ambientais de bens de sua propriedade. A fruição, contudo, é mediata, e não imediata. O proprietário de uma floresta permanece proprietário da mesma, pode estabelecer interdições quanto à penetração e permanência de estranhos no interior de sua propriedade. Entretanto, está obrigado a não degradar as características ecológicas que, estas sim, são de uso comum, tais como a beleza cênica, a produção de oxigênio, o equilíbrio térmico gerado pela floresta, o refúgio de animais silvestres etc.”<sup>94</sup>*

Neste diapasão, de acordo com BORGES, “(...) os recursos naturais, como objeto do direito de propriedade, devem ser utilizados de forma racional, de modo que os renováveis sejam usados com critérios, afim de que o seu aproveitamento seja perene; e os não renováveis tenham uma maximização no seu uso, para um aproveitamento mais duradouro. Desde que assegurada a conservação dos recursos naturais, juntamente com outras condições previstas

---

<sup>93</sup> DECASTRO, Rui Afonso Maciel. Obra citada.

<sup>94</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Iuris, 2004, p. 68.

*na lei, a propriedade da terra (recursos naturais) está desempenhando sua função social.”*<sup>95</sup>

Caso não cumprida essa obrigação do proprietário, qual seja *a de utilizar adequadamente* os recursos naturais, a lei impõe sanções, como o não recebimento de incentivos e auxílios dos governo e desapropriação por interesse social.

Desta forma,

*“visando à produção agrária, a relação Estado-proprietário deve ser estreita, vez que exige a participação de ambos para o pleno sucesso do setor, denominado setor produtivo primário da economia – alimentos e matérias-primas de origem animal e vegetal – essencial para o desenvolvimento econômico, social e político de uma nação.*

*Para isso a Constituição Federal de 1988, na esteira de um direito promocional, prevê os instrumentos da política agrária a incidir sobre a propriedade imobiliária agrária em três momentos idealmente sucessivos – a política agrícola, o ITR – imposto sobre a propriedade territorial progressivo e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. São colocados como idealmente sucessivos, porque, para determinado caso concreto, a Constituição não especifica que se espere a atuação de um instrumento para possibilitar a interferência do Estado por um outro, atingindo assim determinado proprietário.”*<sup>96</sup>

Assim, ainda segundo GODOY, são instrumentos para a política agrária, a política agrícola, o ITR e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, os quais serão sucintamente abordados a seguir.

## Política Agrícola

Brevemente, pode-se dizer que

*“a Política Agrícola, como primeiro instrumento de Política Agrária, está disciplinada na Constituição Federal, no art. 187, que dispõe que será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte; em seguida, especifica uma série de medidas de políticas públicas a serem implementadas, visando à promoção da produção, beneficiando e incentivando os produtores, com: instrumentos creditícios e fiscais; preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; incentivo à pesquisa e à tecnologia; assistência técnica e extensão rural; seguro agrícola; cooperativismo; eletrificação rural e irrigação; e habitação para o trabalhador rural.”*<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. Obra citada, p. 49.

<sup>96</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 74.

<sup>97</sup> GODOY, Luciano de Souza. Idem, p. 77.

## Imposto territorial rural

O ITR – imposto territorial rural – caracteriza-se por seus efeitos extrafiscais, os quais refletem seu resultado diretamente no campo do Direito Agrário, isto é, relaciona-se com o atendimento, pela propriedade agrária, de sua função social.

*“Dessa forma, segundo a Constituição, o ITR deve ter alíquotas progressivas de forma a desestimular a manutenção de propriedades agrárias improdutivas que, confrontando com o art. 186 da Constituição, são aquelas que não cumprem sua função social. O constituinte desprestigia a propriedade improdutiva, em nome da função social da propriedade agrária, e esta constitui o fundamento do ITR como instrumento de política agrária, agindo em seus efeitos extrafiscais. É o que constitui esse denominado efeito extrafiscal”<sup>98</sup>*

Desta forma, verifica-se que o ITR, no seu efeito extrafiscal, reflete uma forma de intervenção do Poder Público no patrimônio do cidadão, o que se dá em nome do cumprimento da função social da propriedade rural, que exige do proprietário a preservação e conservação dos recursos naturais.

Um fato a se salientar é que o contribuinte do imposto não se cinge ao proprietário. Assim, o contribuinte pode ser o proprietário, o possuidor ou mesmo o detentor do domínio útil. Extrai-se, daí, que a função social da propriedade pode ser cumprida, então, não somente pelo proprietário, mas também pelo possuidor.

## Desapropriação

De acordo com o Direito brasileiro, a propriedade individual pode ser extinta por um motivo de interesse público, ou seja, havendo necessidade ou utilidade pública ou interesse social, o Poder Público pode impor a um proprietário a perda de seu bem mediante uma indenização.

Assim, segundo o art. 184 da Constituição, pode ser desapropriado o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Senão vejamos:

---

<sup>98</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 83 e 84.

*“Art. 184 Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, (...)”*

Percebe-se, portanto, uma clara intenção do sistema jurídico brasileiro, qual seja a proteção da propriedade privada, uma vez que há a previsão de indenização no caso de desapropriação por interesse social.

Quanto, ainda, à desapropriação, verifica-se que esta seria uma forma impositiva de se obter uma adequada utilização dos bens visando o proveito de uma coletividade, e não apenas de um indivíduo, o proprietário.

Há uma polêmica acerca do art. 185 da Constituição, o qual dispõe que não haverá desapropriação da pequena e média propriedade imobiliária agrária, e também da propriedade produtiva. Acerca disso, comenta GODOY:

*“Defendem alguns a tese que este dispositivo, por si só, afastaria a possibilidade de desapropriação agrária em propriedade produtiva, segundo os critérios definidos pelo órgão competente, e mesmo que esta propriedade não atendesse aos outros elementos da função social da propriedade: o ecológico e o social. Desta forma, poderíamos imaginar a seguinte situação: em certa propriedade, seu titular mantém trabalho escravo, ou mesmo abusa no uso de agrotóxico; todavia, tendo-a produtiva, estaria isento da desapropriação agrária.*

*Por outro lado, defendem outros a tese que a desapropriação agrária pode incidir sobre qualquer propriedade que não atenda, simultaneamente, aos elementos do art. 186 – produção, ecologia e social. Desta forma, segundo o exemplo citado há pouco, a propriedade que mantivesse trabalhadores em regime de escravidão, ou mesmo abusasse dos agrotóxicos, poderia ser desapropriada com fundamento no art. 184 da Constituição. Entendem estes que quando a Constituição diz que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, quer mesmo dizer: a propriedade produtiva que cumpre a sua função social.”<sup>99</sup>*

E é com esse segundo posicionamento que se concorda. No que diz respeito à desapropriação, portanto, não há que se considerar isoladamente o art. 185 (quanto à propriedade produtiva). Deve-se levar em conta todos os dispositivos que regem a questão da propriedade rural e, em específico, o princípio reitor da função social da propriedade.

---

<sup>99</sup> GODOY, Luciano de Souza. Obra citada, p. 88 e 89.

Há que se harmonizar, portanto, o instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária com os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

Assim, por fim, verifica-se que a utilização dos recursos naturais não pode ser impedida (e isto não é o desejável também). O que se pretende, desta forma, a partir do texto constitucional, é que a utilização dos recursos naturais se dê em consonância com as realidades e vocações de cada ecossistema, razão pela qual a função social da propriedade é distinta para as diferentes localidades, uma vez que cada propriedade (de acordo com a sua destinação e função) tem suas peculiaridades.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do ordenamento jurídico, o reconhecimento da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito (de acordo com o art. 225/CR), faz com que muitos institutos jurídicos basilares, como o da propriedade, sofressem modificações e fossem reorganizados e repensados. Assim, verifica-se que a propriedade rural da qual trata o presente trabalho, passa a ser vista sob uma nova perspectiva, qual seja a da preservação ambiental.

Hoje, portanto, não mais se considera o direito de propriedade como algo absoluto, intangível e inviolável, o que se verifica, por exemplo, com a desapropriação por interesse público. Neste sentido é que a função social da propriedade é vista como uma “limitação” (pois de limitação efetivamente não se trata) interna ao próprio direito de propriedade, uma vez que passa a integrá-lo. Seguindo este raciocínio é que MARES afirma não haver direito de propriedade se esta não cumpre a sua função social.

Desta forma, não pode mais o proprietário fazer o que desejar com o objeto de seu direito, o que quer dizer que houve – e ainda está em curso – uma nova releitura do direito de propriedade sob uma delimitação de natureza jurídica ambiental.

Algo a se salientar é que hoje, o conceito de direito de propriedade, em especial a propriedade rural, não é mais vista somente pela concepção privatista do antigo Código Civil. A atual Constituição norteia, portanto, as concepções que se tem acerca da propriedade rural, havendo uma integração com os dispositivos da legislação ambiental infraconstitucional. Isto também se verifica pelos dispositivos relacionados à propriedade no atual Código Civil de 2002, o qual segue o disposto pela Constituição no momento em menciona a preservação da flora, fauna, belezas naturais, além do equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico.

Assim, após a Constituição da República de 1988, atribuiu-se à propriedade uma função ambiental como um dos elementos formadores da função social da propriedade.

Muito embora a função ambiental esteja prevista constitucionalmente (arts. 5º, XXIII e 186), na prática, a realização deste dispositivo se dá por meio de normas infraconstitucionais. Neste sentido, o conteúdo da função ambiental da propriedade rural é variável, o que ocorre em razão do objeto da propriedade analisado. Portanto, o conteúdo específico da função ambiental da propriedade rural, em sentido amplo, é a utilização dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, e, *strictu sensu*, o conjunto de normas que incidem sobre esta determinada propriedade.

Neste sentido, pode haver alguns excessos em relação a essas limitações impostas. Assim, a proteção ambiental pode ensejar o direito de indenização, como quando ocorre a desapropriação da propriedade particular pelo Poder Público.

Há que se observar, ainda, que a concepção de direito de propriedade como direito absoluto foi alterada também pelo atual Código Civil, seguindo na esteira da Constituição. Para o novo Código, o direito de propriedade está vinculado a finalidades ambientais, econômicas e sociais, como já citado. Contudo, este dispositivo veio apenas consolidar o que já apregoava a Constituição; desta forma, mesmo quando se tratava do Código Civil de 1916, este não poderia prevalecer face à Constituição, tendo-se em conta que houve uma revogação tácita de seu dispositivo acerca da propriedade como direito absoluto.

Neste diapasão, de acordo com Guilherme José Purvin de FIGUEIREDO:

*“ O cumprimento do princípio da função social da propriedade não se limita à consecução de uma finalidade social, vez que seu conteúdo deve contemplar a forma (os meios) para se alcançar tal finalidade.*

*O princípio da função social da propriedade tampouco não significa mero estabelecimento de limitações ao exercício do direito de propriedade, ou de imposições negativas ao comportamento do proprietário, não obstante as regras sobre o uso ambientalmente responsável da propriedade resultem da efetividade desse princípio.*

*A amplitude do princípio da função social da propriedade, de fato, abarca o sistema de limitações administrativas ao direito de propriedade. Não há, porém, que se confundir a*

*estrutura conformadora do direito de propriedade com eventuais restrições de direitos dominiais. As normas de caráter ambiental que interferem na conformação do direito de propriedade constituem, em seu conjunto, a consubstanciação do princípio da função social da propriedade, mas não é este princípio um conjunto de regras relativas à limitação do direito de propriedade: ele é o próprio contorno jurídico do instituto da propriedade privada.”<sup>100</sup>*

Assim, as normas ambientais, nas suas diferentes conformações, são, também, o próprio conteúdo do direito de propriedade, visto que a função social da propriedade rural tem como um de seus elementos a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis além da preservação do meio ambiente.

---

<sup>100</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 281 e 282.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *A função social da propriedade como embasamento do direito agrário*. **Revista de Direito Agrário**, ano 6, n. 6.

ALVARENGA, Octavio de Mello. *Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 7.ed. rev., atual. e ampl., 2004.

BECHARA, Érika. *A proteção da fauna sob a ótica constitucional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade*. **Revista de Direito Ambiental**, ano 3, n° 9, janeiro-março, 1998.

\_\_\_\_\_. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*. Ed. Pensamento., 1998.

CHACÓN, Enrique Ulate. *La función economico-social y ambiental de la propiedad*. **Revista de Direito Agrário**. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: ano 16, n° 13, 1° sem., 2000, p.23-50.

DECASTRO, Rui Afonso Maciel. *A função sócio ambiental da propriedade na Constituição de 1988*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 466, 16 out.: 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5765>>. Acesso em: 14 mar. 2007.

Encíclica Rerum Novarum. Disponível em:

[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html). Acesso em: 15 ago. 2007.

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

\_\_\_\_\_. *Teoria Crítica do Direito Civil*. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª ed., 6ª tir. Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional: o regime da propriedade*. São Paulo: Atlas, 1998.

GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 19º ed. atual. por Luiz Edson Fachin, Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GONÇALVES F. FILHO, Manoel. *A propriedade e sua função social*. **Revista de Direito Agrário**. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: ano 9, nº 8, 2º sem., 1982.

GROSSI, Paulo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUTERRES, J.; CROCETTI, P.. A PROPRIEDADE DA TERRA E A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 43, 2005. Disponível em

<<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/issue/view/537>>. Acesso em 12 mar. 2007.

LUZ, Valdemar P. da, *Curso de Direito Agrário*. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto, 2 ed., 1996.

MACPHERSON, C.B. *A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke*. Trad. de Nelson Dantas, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. *Ascensão e queda da justiça econômica*. Trad. de Luiz Alberto Monjardim, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *Recursos naturais, meio ambiente e sua defesa no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1982.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre: 2003.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários e função social*. Curitiba: Juruá, 1ª ed. (2001), 3ª tir., 2005.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3. ed. rev., atual. e ampl., 2004.

MORAES, Alexandre de Moraes. *Constituição do Brasil interpretada*. Ed. Atlas, 6ª ed., 2006.

MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. *A questão da propriedade da terra: conceitos e princípios incorporados ao direito agrário latino-americano e a necessidade de uma evolução*. **Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente**. Curitiba: Instituto de Terras Cartografia e Florestas, v. anual, p.52-74.

MORIN, Edgar. *Terra Pátria*. Ed. Piaget, 2001.

PÁDUA, José Augusto (org.). *Ecologia e Política no Brasil*. Ed. Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

SERRES, Michel. *O contrato natural*. Trad. de Beatriz Sidoux. Nova Fronteira, 1991.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores, 24. ed. rev. e atual., 2005.

SILVA, Julier Sebastião da. *Política agrária e meio ambiente*. **Revista de Direito Agrário**. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: ano 16, nº 14, 2º sem., 2000, p. 79-86.

SOUSA, João Bosco de Medeiros. *Direito agrário: lições básicas*. 3ª ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 1994.

SOUZA, Marcos Rogério de. **IMÓVEL RURAL, FUNÇÃO SOCIAL E PRODUTIVIDADE**. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 43, 2005. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/issue/view/537>>. Acesso em 12 mar. 2007.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes (org.). *Direito Ambiental e Bioética: legislação, educação e cidadania*. Caxias do sul, RS: Educus, 2004.