

# A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

Adriana Medeiros Francisco<sup>1</sup>  
Prof. Ms. Ellen Laura Leite Mungo<sup>2</sup>

## RESUMO

A Função Social da Propriedade foi definida de acordo com a história, através do Estatuto da Terra de 1964, é que se legitima a funcionalização da propriedade através da via estatal, no entanto, neste contexto o instituto era visto como uma espécie de ônus ao proprietário. Com o advento da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade é disposto como um Direito Fundamental, no artigo 5º, inciso XXIII, em seu artigo 186, da CF, define as condições para enquadrar a propriedade como funcional, dentre os quais, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. A este preceito de funcionalização se tem dado o nome de função socioambiental. O presente trabalho tem como tema: a Função Socioambiental da propriedade Rural é de suma importância para o âmbito do direito ambiental. A aspiração real deste trabalho é deixar claro que a função social da propriedade rural. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo abordar o princípio da função social da propriedade e seus instrumentos de concretização, principalmente a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. O trabalho desenvolvido é uma revisão da literatura existente acerca do tema: Função socioambiental da propriedade rural.

**PALAVRAS CHAVES:** Função socioambiental. Propriedade. Preservação Ambiental. Desapropriação.

## 1.INTRODUÇÃO

O direito de propriedade vem evoluindo historicamente desde a era romana, onde começa-se a definição deste, contemporaneamente o direito de propriedade brasileiro não é absoluto visto que para que se tenha o direito a propriedade é necessário que se preencha variados requisitos previstos na legislação. Trata-se de um direito relativo, cujo regime jurídico deve adequar-se à realidade social, econômica e cultural de cada povo, em determinada época, tendo em vista o bem comum.

A propriedade Rural, existe desde a ideologia burguesa, que disseminou a apropriação da terra como meio de produção, na sua configuração mais absoluta. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, se dá o início de uma política no sentido de tutelar alguns direitos fundamentais, que podem ser classificados em diversas fases, que culminará com a proteção da função social da propriedade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>1</sup> UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Aluna da disciplina TCC II, turma DIR 1302 BM. E-mail – dribella\_10@hotmail.com.

<sup>2</sup> UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Mestre, Orientadora. E-mail – ellenmungo@hotmail.com.

Um dos mais flagrantes problemas atuais correlacionados ao direito de propriedade poder ser representado pela urgente reforma agrária, que, por sua vez só se torna-se possível através do instituto da desapropriação, para que a mesma ocorra é necessário que se cumpra uma série de requisitos tais como: Prévia indenização ao antigo proprietário, descumprimento da função socioambiental da propriedade que virá a ser desapropriada entre outro que serão discutido durante o presente trabalho.

## **2. NOÇÕES GERAIS DE PROPRIEDADE**

Considerando os direitos reais a propriedade pode ser definida como um direito subjetivo podendo assim, um indivíduo exercer com monopólio os direitos ao, uso, fruição, disposição e reivindicação sobre determinado bem.

O direito de propriedade tem origem embrionária na era romana, onde inicia-se o estabelecimento de individualidade sobre os direitos de propriedade, primordialmente mantinha-se o conceito da propriedade como um bem de usufruto social e com o transcorrer do tempo é que se estabelece a posse individual sobre o bem antes social, embasada no poder centralizador das famílias.

Com a evolução da organização social implementaram-se os feudos, como a forma de distribuição das terras, onde manifestava-se um arranjo socioeconômico que novamente colocava a terra como um bem para proveito da sociedade, neste caso a feudal, pois os produtos eram em benefício comum a ela. Embora a propriedade tenha passado pela organização feudal, o Brasil com as capitanias hereditárias, o nosso sistema pátrio recepcionou de forma leniente os moldes iniciais romanos, pois existe assim o direito real a propriedade privada, porém deve-se preencher certos requisitos para que se cumpra a função social da mesma.

Posta assim a questão, a propriedade harmoniza-se com maior perfeição à seara do direito público em detrimento ao privado, pois o direito de propriedade tem por obrigação o desempenho de uma função social, conferindo ao seu titular um poder onde concilia-se o interesse do proprietário e o social, preenchendo os requisitos para que ela seja economicamente útil e produtiva.

### **2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

O nosso ordenamento jurídico, legitima a propriedade rural, desde que o proprietário cumpra a função social, conforme Constituição Federal de 1988, e deve atender aos seguintes requisitos descritos nos arts. 5º, III, e 186:

art. 5º III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

Artigo 186: A função social só é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos e 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;<sup>3</sup>

No tocante à preservação, vários autores utilizam a expressão função socioambiental da propriedade para designar a imposição ao proprietário de um dever de exercer o seu direito de acordo às necessidades sociais, dentre as quais se sobressai a de preservação ambiental. O direito de propriedade deixa de ser concebido como algo que se exerce em proveito de seu titular, mas deve reverter para o coletivo.

A carta magna em seu artigo 5º, XXIII define o princípio da função social sobre qualquer bem, corpóreo ou incorpóreo. Já no que se refere a função social do imóvel rural encontra-se respaldado na mesma, em seu art. 184, deste mesmo modo no art. 2º, parágrafo 1º, do Estatuto da Terra. No que diz respeito ao Código Civil de 2002, o artigo 1.228 faz detalhamento da função social da propriedade, observando que esse direito deve ser exercido de conformidade com o estabelecido em lei.

Destaca-se que os requisitos estipulados pelo texto Constitucional devem ser cumpridos simultaneamente. Assim, deixando o proprietário de cumprir qualquer dos requisitos, a propriedade não atenderá sua função social e, por conseguinte, perde a proteção constitucional, em consequência, estará sujeita á desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, conforme dispõem o artigo 184 da CF.

Entre os requisitos estipulados nos incisos do artigo 186 da Carta Magna, tem especial relevância a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do Meio Ambiente, que passam a figurar como elementos integrantes da Função Social da Propriedade e principalmente com base neste dispositivo constitucional, juntamente com os princípios da

<sup>3</sup> BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 10.out.2017

ordem econômica fixados no artigo 170, que decorre o entendimento de que a propriedade deverá atender, também, a uma função ambiental.

Apesar das disposições destacadas quanto à função social da propriedade na Constituição Federal, o conteúdo e extensão da mesma e da função ambiental dela decorrente encontram-se, ainda, pouco definidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, dando margem a interpretações e aplicações diversas, neste sentido, expõe Leal:

Inegável, pois, que a função social da propriedade é, como consta nas Constituições, um princípio de informativo do Direito de Propriedade que depende de melhor e constante explicitação (ampliativa e não limitativa) pelo legislador ordinário. A ideia do conteúdo fica saliente na própria expressão, porém seus limites são indefinidos e permitem interpretações não-coincidentes; neste sentido, devem-se buscar critérios de eleição da melhor hermenêutica e significação ao termo, tendo em vista, necessariamente, os objetivos e finalidades que se pretendem alcançar nesse país, matéria estampada no título primeiro da Carta Política de 1988.<sup>4</sup>

## 2.2 REQUISITOS LEGAIS

O artigo 6º da Lei 8.629/1993 define os requisitos para o aproveitamento racional e adequado, equiparado ao requisito níveis satisfatórios de produtividade do estatuto da terra, *in verbis*:

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.

§ 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.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

<sup>5</sup>III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil. Aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998. p. 118.

<sup>6</sup> BRASIL, República Federativa do. *Lei n.º 8.626 de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm). Acesso: 25.10.2017.

Em que pese as razões expendidas a propriedade deve cumprir, concomitantemente, a utilização da terra e aos padrões de eficiência, de acordo com índices definidos pelo INCRA, devendo ser explorada de forma racional e adequada, conforme estabelece o artigo 9º da Lei 8.629/1993, em seus incisos.

A fiscalização quando diz respeito à produtividade é feita pelo INCRA, quando estiver vinculado à questão ambiental o IBAMA é o responsável pela fiscalização e quando for referente à comprovação quinquenal, a Justiça do Trabalho será competente para realizar a fiscalização. Já o requisito pertinente ao bem-estar social deve ser averiguado pelos órgãos de extensão rural.

Em virtude dessas considerações é inconcebível, levando em consideração todo o aparato legal disponível em nosso sistema pátrio, que a propriedade fique vulnerabilizada da maneira como se encontra pela falta de fiscalização.

### **3. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL**

O Direito ambiental esta irrestritamente correlacionado a função social da propriedade a partir de que a proteção ambiental é um quesito que afeta a coletividade, sendo, portanto, um requisito a ser cumprido para que se cumpra a função social da propriedade, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 9º da Lei 8.629/1993

A questão ambiental representa restrições ao Direito de propriedade que impõe limitações ao exercício deste, visando a preservação dos biomas, que são por sua vez são itens de interesse comum, desta forma visa a manutenção das áreas de APPs e a correta manutenção dos recursos naturais adequados com o intuito de proteção da terra garantindo assim a renovação de recursos para futuras gerações. Ademais a não observação de preservação das APPs, Reservas legais e Unidades de Conservação, devidamente descritas nos artigos 3º, 4º, 7º e 12º da Lei 8.629/1993, podem gerar como consequência a desapropriação da propriedade

O artigo 225 da constituição federal proclama que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sadio, que não pode ser prejudicado por atos poluentes ou abusivos de proprietários, quer rurais, quer urbanos.

O Brasil é signatário de diversos tratados e acordos internacionais sobre meio ambiente, e por disposição também constitucional, somos obrigados a cumprir esses tratados internacionais. A função ambiental aparece como princípio fundamental ao direito de

propriedade, ou seja, só haverá direito de propriedade para os proprietários que cumpram com a função social de seu imóvel.

É necessário agregar esforços do poder estatal e iniciativa privada, como empresas, os sindicatos, as cooperativas objetivando o melhor caminho para a preservação ambiental.

### 3.1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

Como já foi discutido anteriormente a Constituição Federal traz no seu art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

É sobretudo importante salientar que para evitar a ocorrência de conflitos entre o princípio da função social da propriedade, com o princípio do desenvolvimento econômico, a Constituição aliou esses dois fundamentos no art. 170, a fim de que os dois possam traçar novos horizontes com relação à proteção do meio ambiente, sem extirpar o desenvolvimento econômico do país.

O princípio da função social, requer a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, constitui, assim, fundamento da propriedade rural, como já salientado, de modo que, quando nos voltamos à questão ambiental, para o cumprimento da função social da propriedade, percebe-se a necessidade de atender as exigências legais pertinentes à proteção dos recursos naturais junto ao Código florestal brasileiro e as demais leis, decretos, instruções normativas, pertinentes ao assunto.

Embora não tenha a forma explícita, o inc. I do art. 186 da CF ao estabelecer o aproveitamento racional e adequado envolve a questão da produtividade. Pois é impossível pensar na exploração racional da terra sem levar em consideração a sua produtividade. Neste diapasão, Bastos, afirma que:

Sem produção abundante não há bem-estar social, mesmo porque todos os planos que interessam mais diretamente à qualidade de vida do cidadão dependem de grandes somas de dinheiro para a implementação, desenvolvimento da educação, da saúde, da habitação, da ecologia. Daí porque o fundamental é que as terras agrícolas produzam aquilo que o estado atual da tecnologia e as condições de investimento do país estão a permitir. Parcelar a propriedade produtiva é prenúncio quase certo de diminuição de produção com conseqüente degradação dos níveis sociais já atingidos. Fornecer um pedacinho de terra a cada brasileiro e pensar que estará resolvido o problema da pobreza é uma doce quimera. Do exposto resulta claro que o núcleo fundamental do conceito de preenchimento da função social é dado pela sua eficácia atual quanto à geração de riqueza. Daí o porquê da propriedade

produtiva vir excluída daquelas suscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária nos termos do art. 186, I.<sup>7</sup>

Na verdade, o que precisa ser mudado é o conceito de produtividade, quando se fala em propriedade rural, na qual é inerente o meio natural, não se pode abdicar totalmente de preservar a natureza, que é um bem indisponível a todos nós. Para que haja uma mudança de pensamento acerca da questão agrícola-ambiental, faz-se necessário à união de esforços visando uma compatibilização de políticas públicas, a fim de desenvolver a reforma agrária justamente e adequadamente, para proporcionar aos sem-terra, assentados, proprietários, e possuidores rurais, bem como a coletividade, educação, saúde, economia, em geral vida digna e sadia a todos estes.

A viabilização da reforma agrária visando a sustentabilidade econômica e ambiental depende também, da promoção da educação ambiental, pois assim, o pequeno proprietário poderia adentrar em uma nova fatia do mercado, a produção e comercialização de produtos naturais, livres de agrotóxicos, o qual inclusive desponta como um mercado emergente e lucrativo.

É bem verdade que, se não fosse o legislador constituinte ter expressamente regulado tal matéria, tornando fastigioso o seu esquecimento, consagrando desta maneira a Lei Maior, em matéria ambiental, uma verdadeira Constituição Ambiental, visto a importância que se dedicou a este tema. Ademais, a Constituição define o meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo direito de todos, dando a natureza como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, resguardando o dever que a coletividade em geral, seja ela pública ou privada, de defender e preservar a biodiversidade para atuais e futuras gerações.

Hodiernamente podemos observar vários efeitos da falta de conscientização sobre a função socioambiental da propriedade, como o desaparecimento de certos biomas, mudanças climáticas e ainda o tão discutido aquecimento global, entre outros, isto posto torna-se necessário que a mesma receba uma maior atenção para que possamos aprender com nosso passado e corrigir o futuro, pois, sendo a função social uma manifestação do direito coletivo, procura-se relacionar a propriedade com as relações da mesma coletividade e seu progresso, este só se torna possível quando o exercício do direito de propriedade preza pela preservação do meio ambiente, que por sua vez é bem de uso comum do povo, garantido

---

<sup>7</sup> BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. A função social da propriedade. In *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo: 25/26:67-81, jan./dez. 1986. p. 28.

à presente e futuras gerações como forma de proteção a vida, é de suma importância nunca esquecer-se de que a Constituição Federal atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, para evitarmos os referidos problemas que hoje se verificam, resultantes do exercício, anteriormente, do direito de propriedade de forma absoluta sem que se cumprisse a sua função social.

É bem verdade que nos encontramos diante de um dilema, o que fazer com a propriedade produtiva que não cumpre a sua função social, pois o art. 185, da Constituição Federal in verbis, a protege da desapropriação.

Art. 185: São bens insuscetíveis de desapropriação pela reforma agrária:  
I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
II – a propriedade produtiva.<sup>8</sup>

Como se vê, entre os imóveis não suscetíveis da desapropriação, no inc. I está a pequena propriedade no inc. II está a produtiva, levando a acreditar com base no texto constitucional, que basta a propriedade ser pequena e produtiva para se eximir da desapropriação, então o remédio para o cumprimento da função social seria sanções administrativas, pois a desapropriação seria apenas mais um instrumento que a união poderá se valer para a realização da reforma agrária, podendo valer-se de outros instrumentos, como a tributação progressiva.

O Supremo Tribunal Federal já pronunciou neste sentido no tocante a desapropriação de propriedade produtiva acórdão este da lavra do Min. Celso de Mello MS 22022 / ES - Espírito Santo em 07/10/1994:

MANDADO DE SEGURANÇA - IMÓVEL RURAL - DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA - ofensa a coisa julgada - incoerência - existência de mais de um imóvel rural em nome dos impetrantes - impossibilidade de incidência da cláusula constitucional de inextinguibilidade (CF, art. 185, "in fine") - invocação da produtividade fundiária como fundamento autônomo de impugnação do decreto presidencial (CF, art. 185, II) - controvérsia sobre a produtividade do imóvel - iliquidez do direito alegado - "writ" denegado. - a circunstância de haver sido anteriormente concedido mandado de segurança aos impetrantes, em virtude da ausência dos atos legislativos reclamados pelos arts. 184, §. 3º, e 185, I, da constituição, não impede que o presidente da

---

<sup>8</sup> BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 10.10.2017.

república, tendo presente a edição superveniente da lei complementar n. 76/93 e da lei n. 8.629/93 - e uma vez observados os pressupostos nelas estabelecidos -, venha a renovar, para fins de reforma agrária, e sem qualquer ofensa a autoridade da coisa julgada, declaração expropriatória concernente ao mesmo imóvel rural. - para efeito de reforma agrária, a média propriedade rural, ainda que improdutiva, constitui bem objetivamente imune a ação expropriatória da união federal, desde que o seu titular não possua outro imóvel rural (CF, art. 185, I, c/c lei n. 8.629/93, art. 4º., § único). Unititularidade dominial: condição não satisfeita pelos impetrantes. - A propriedade produtiva independentemente de sua extensão territorial e da circunstância de o seu titular ser, ou não, proprietário de outro imóvel rural, revela-se intangível a ação expropriatória do poder público em tema de reforma agrária (CF, art. 185, II), desde que comprovado, de modo inquestionável, pelo impetrante, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária. a controvérsia documental em torno do índice de produtividade do imóvel rural basta para descaracterizar a necessária liquidez dos fatos subjacentes ao direito subjetivo invocado pelos impetrantes, tornando impertinente, por ausência de um de seus requisitos essenciais, a utilização da via processual do mandado de segurança. Precedentes.<sup>9</sup>

Por um lado, verificamos que o imóvel improdutivo, em regra é suscetível a desapropriação, com exceção para a pequena ou média propriedade rural conforme o disposto no art. 185, I da Constituição federal e também com pronunciamento do STF neste sentido pelo Min. Carlos Velloso em 18/03/1998 no MS 22579 / PB – Paraíba:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL NÃO PRODUTIVO: FATOS CONTROVERSOS. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE RURAL: NÃO SUJEIÇÃO À DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA. C.F., art. 185, I; Lei 8.629, de 25.02.93, artigo 4º, III, a. Lei 4.504, de 1964, art. 50, § 3º, com a redação da Lei 6.476, de 1979; Decreto 84.685, de 1980, art. 5º. I. - A pequena e a média propriedades rurais são imunes à desapropriação para fins de reforma agrária, desde que seu proprietário não possua outra. C.F., art. 185, I. A pequena propriedade rural é o imóvel de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais e a média propriedade rural é o imóvel de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais. Lei 8.629 de 25.02.93, art. 4º, II, a, III, a. II. - O número de módulos fiscais será obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel rural pelo módulo fiscal do Município (Lei 4.504/64, art. 50, § 3º, com a redação da Lei 6.746, de 1979; Decreto nº. 84.685, de 1980, art. 5º). III. - No caso, tem-se média propriedade rural, assim imune à desapropriação para reforma agrária. IV. - Mandado de segurança deferido.<sup>10</sup>*

De acordo com o citado no caput do art. 225 da Constituição Federal, o bem jurídico Meio Ambiente foi classificado como bem de uso comum do povo, o que significa que sua

<sup>9</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 22022 / ES - Espírito Santo em 07/10/1994. Min. Celso de Mello

<sup>10</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 22579 / PB – Paraíba. Min. Carlos Velloso em 18/03/1998

titularidade pertence a todos os cidadãos brasileiros e à Sociedade como um todo, decorrendo desta classificação sua característica de indivisibilidade e a proibição de sua apropriação privada, que acarrete a exclusão dos demais membros da coletividade. Conforme expõe Meirelles:

Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou de ordem especial para sua fruição.<sup>11</sup>

Podemos afirmar a existência de dois princípios básicos na regência dos bens jurídicos do meio ambiente: em primeiro lugar a indivisibilidade dos benefícios que acaba por impossibilitar a apropriação deste como um bem privado, e em segundo, a não-exclusão dos beneficiários, deste modo nenhum dos membros pode ter seu acesso negado aos benefícios sem que este seja negado igualmente aos outros, como exemplo parques e reservas ambientais. Assim, o meio ambiente configura-se como objeto do interesse público, cujos benefícios devem ser distribuídos de forma igualitária entre todos; contrapondo-se à noção de interesse individual e apropriação privada, cujos benefícios revertem unicamente em proveito do autor da apropriação. Conforme destaca Salles:

Como a quantidade produzida ou disponível desses bens não pode ser dividida como bens privados e colocados à venda, sua provisão tem de ser feita através do processo político, não do mercado. Portanto, o meio ambiente é marcado por sua indivisibilidade que, representa um critério de justiça distributiva, ou seja, no que se refere ao Meio Ambiente impossível a utilização de critérios de Justiça Comutativa, destinados a regular as relações dos particulares entre si. O dano ambiental é uma indevida apropriação individual de um bem coletivo (ou de parcelas dele), rompendo uma proporcionalidade distributiva básica do sistema social.<sup>12</sup>

Existem doutrinadores que subdividem o dano ambiental em dano ambiental individual, dano ambiental coletivo e dano extrapatrimonial ou moral ambiental, visto que o dano ambiental pode representar tanto alterações nocivas ao meio ambiente, como, efeitos que tais alterações possam vir a provocar na saúde das pessoas assim como afetando seus interesses ambientais.

Outros doutrinadores reconhecem a categoria do bem de uso comum do povo não se opondo de forma absoluta ao uso privado, devendo considerar o meio ambiente como macrobem, ou seja, na sua integralidade o bioma como um todo, e como microbem, as partes que o compõem em outras palavras as propriedades individuais. Informa que os fundamentos que compõem o meio ambiente poderiam estar sob o regime de uso privado, desde que tal uso

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 48.

<sup>12</sup> SALLES, In Martins, Renata de Freitas. *Responsabilidade Civil Ambiental*. Disponível em: <http://sites.uol.com.br/renata.maromba/responsabilidadeambiental.htm>. São Paulo. Acessado em: 11.04.2018.

não afete o interesse público inerente aos bens ambientais, e os critérios estabelecidos pela legislação ambiental.

Significa dizer então, que o proprietário privado por sua vez, seja ele pessoa pública ou particular, não pode apossar-se da qualidade do Meio Ambiente em seu pleno gozo, porque ela não está ao alcance da sua competência.

A partir dessa exposição das implicações resultantes da classificação do Meio Ambiente como bem de uso comum do povo, marcado pela indivisibilidade, impossibilidade de apropriação privada e distribuição igualitária de seus benefícios, começam a delinear-se as limitações incidentes sobre a propriedade privada, derivadas da natureza dos bens ambientais; bem como, dos possíveis conflitos entre direito de propriedade e proteção do meio ambiente.

### 3.2. FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

A partir dos aspectos destacados da proteção do Meio Ambiente no texto constitucional e no Código Florestal Brasileiro, é possível destacar alguns elementos que contribuem para a caracterização da função social da propriedade.

A proteção conferida ao meio ambiente pela Constituição Federal, coloca a defesa do meio ambiente lado a lado com a função econômica da propriedade, e o usufruto apropriado dos recursos naturais como requisito ao cumprimento da sua função social, passam a relacionar uma função ambiental inerente à propriedade e intrínseca à quaisquer noções de uma função social para ela.

Apesar da categoria função ambiental da propriedade, não constar de forma explícita no texto constitucional, pode ser deduzida dos elementos acima apontados, lembrando-se sempre de considerar o princípio da unidade da Constituição na interpretação dos dispositivos constitucionais.

Da conjunção da proteção legal conferida ao Direito de Propriedade e ao Meio Ambiente no Ordenamento Jurídico Brasileiro, origina-se a Função Ambiental da Propriedade. Importante se faz ressaltar que no momento em que a plena fruição do direito à propriedade privada fica restrito pela proteção ao meio ambiente a propriedade ganha uma nova função irrestritamente correlacionada a sua função social, a função ambiental. O entendimento do direito de propriedade ligado a uma função ambiental é compartilhado por Benjamin:

Ao lado da funcionalização social da propriedade, com o novo texto constitucional deu-se também sua funcionalização ambiental, o que está

expressamente prevista no artigo 186 do texto constitucional ao estabelecer como requisito para o cumprimento da função social ad propriedade rural a utilização adequada e a preservação do meio ambiente. A propriedade privada, nos moldes da Lei Maior vigente, abandona, de vez, sua configuração essencialmente individualista para ingressar em uma nova fase, mais civilizada e comedida, onde se submete a uma ordem pública ambiental.<sup>13</sup>

O dever conjunto do Poder Público e da coletividade de preservar o meio ambiente, previsto no caput do artigo 225 da Carta Magna, gera obrigações jurídicas de ordem ambiental ao proprietário o que acarretará limitações ao Direito de Propriedade no intuito de adequá-lo aos preceitos jurídicos de proteção ao meio ambiente.

A ideia de uma posse do meio ambiente está relacionada a uma influência não tão somente facultada ou tolerada, é, na origem constitucional, imposta, tanto para o poder público quanto para o proprietário individual; eis o fundamento da inafastabilidade das obrigações ambientais.

A Função Ambiental da Propriedade impõe limitação ao uso da propriedade, requerendo do proprietário e a adequação deste uso às exigências de ordem ambiental, em função da proteção do patrimônio ambiental comum. Entende-se que a incorporação de uma função ambiental à propriedade estimulará o proprietário a promover a proteção dos bens ambientais sob o seu domínio o que, de forma geral, levará à preservação do Meio Ambiente em sua integralidade.

#### **4. INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

A Constituição Federal de 1988 trouxe alguns instrumentos imprescindíveis à realização da função social da propriedade rural. Dentre eles, destacam-se o Imposto Sobre a Propriedade Rural (ITR) e a Desapropriação por Interesse social para fins de Reforma Agrária.

##### **4.1. IMPOSTO TERRITORIAL RURAL**

O Imposto Territorial Rural (ITR), desde sua concepção em 1964, por meio da Lei do Estatuto da Terra, tem por finalidade dar suporte as políticas públicas de desconcentração da terra, no entanto há uma exorbitante evasão e inadimplência o que prejudicou sua

---

<sup>13</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. *Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente*. In: SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do Agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 531-532.

efetividade como mecanismo de política fundiária, com o intuito de sanar tal deficiência, foram feitas duas remodelações, em 1979 e 1996, porém ainda não foram suficientes.

Em 1891 cria-se no Brasil republicano o ITR sendo de competência dos estados a cobrança e administração, em 1964 com a Emenda Constitucional nº. 10 passa a ser da união esta competência, esta transferência foi mantida pela CF de 88, em seu art. 153 inc, VI, no entanto a fiscalização e cobrança do tributo podem ser delegadas aos municípios. Com a promulgação do estatuto da terra em 1964 acaba por impor funções extrafiscais ao imposto no intuito de amparar as políticas públicas de desconcentração da terra.

No ano de 1979, a lei 6746, alterou alguns pontos do Estatuto da Terra, o artigo 49 sofreu as modificações mais sensíveis, após as modificações, surgem critérios de progressividade e regressividade previstos nas normas gerais para a fixação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, in verbis:

**Art. 49.** As normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta os seguintes fatores:

**I** - o valor da terra nua;

**II** - a área do imóvel rural;

**III** - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;

**IV** - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações;

**V** - a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.<sup>14</sup>

No entanto as alterações feitas não alcançaram os resultados almejados sendo necessário uma nova reforma que virá a ocorrer em 1996, dentre as mudanças, determinou-se:

- Limite máximo da alíquota de 20% sobre propriedades acima de 5 mil hectares;
- Simplificação das faixas de cobrança para 6;
- Fim da diferenciação regional das alíquotas;
- Valor declarado pelo proprietário, para efeito do pagamento do ITR, será considerado em caso de desapropriação.

O ITR tem por objetivo desde a sua introdução na constituição de 1891 a geração de renda aos cofres públicos a fim de que se tornasse possível a reforma agrária e, posteriormente, na Constituição de 1988 para incentivar a produtividade agrícola, colocando-a como uma forma de desencorajar a conservação de propriedades improdutivas sendo considerado um tributo com nítido caráter extrafiscal.

---

<sup>14</sup> BRASIL, República Federativa do. Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 20.10.2017.

Por definição o ITR é uma ferramenta para que se force os proprietários de terra a cumprir sua função social, que necessita ser fiscalizada para sua ampla aplicação e destinação.

#### 4.2. DESAPROPRIAÇÃO

Desapropriação é um procedimento onde o estado movido pelo interesse social se apossa compulsoriamente de certo bem, móvel ou imóvel, confiscando para si mediante justa e prévia indenização.

Marçal Justen Filho, entretanto, discorda sobremaneira do conceito acima exposto:

A desapropriação não se trata de um procedimento, mas sim de um ato estatal unilateral, que pressupõe um procedimento prévio, tratando-se, desta forma, do resultado deste procedimento. É unilateral, pois a vontade do poder público se impõe a do proprietário do bem, que poderá apenas discordar quanto ao valor da desapropriação, mas não dela em si, podendo tal entrave ser resolvido na esfera judicial. A desapropriação é um ato de duplo efeito, sendo causa de extinção e aquisição de domínio, o que não pode ser confundido com transferência do direito de propriedade. Em outras palavras, o expropriado perde o seu direito de propriedade, enquanto o poder público adquire um novo direito sobre este mesmo objeto sem que, entretanto, eventuais defeitos ou direitos relativos à relação jurídica anterior se transfiram.<sup>15</sup>

O atual Código Civil promulgado em 2002 trouxe a luz da discussão a desapropriação Judicial uma das novidades legislativa trazidas nos parágrafos 4º e 5º do artigo 1228, que em suma trata-se uma espécie de usucapião, onde o proprietário pode vir a perder o domínio sobre a área se houver sido ocupada por um número significativo de indivíduos por um lapso de tempo superior a 5 anos sob o instituto da boa-fé tendo executado mudanças que tenham importância no cumprimento da função social da terra.

Não é manso e pacífico o entendimento sobre algumas espécies de desapropriações, visto que, o nosso ordenamento apresenta legislações ordinárias que passaram a ter validade antes da CF de 1988 e do código Civil de 2002, como por exemplo:

- O decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública;
- A Lei nº 4.132/62, determina quando ocorre desapropriação por interesse social e sistematiza sobre sua aplicação;

---

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

- O decreto-Lei nº 554, de 25.4.1969, que dispõe sobre desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária;

A necessidade da desapropriação tem origem nas utilidades estatais, em concordância com o artigo 5º, XXIV, da CF/88 ou como uma espécie de punição quando a propriedade não atinge um fim economicamente útil, produtivo.

Cumprir observar que a desapropriação se conclui no momento em que ocorre o pagamento da indenização ao antigo proprietário, abre-se ressalva para emissão provisória da posse em casos onde o estado carece do bem com urgência.

#### 4.2.1 DESAPROPRIAÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE FUNÇÃO SOCIAL.

Mister se faz ressaltar que a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural foi disposta na Lei Complementar nº 76/93, alterada pela Lei Complementar nº 88/96, trazendo as seguintes disposições:

- É de competência exclusiva da União;
- O imóvel deve estar descumprindo a sua função social, ou seja, deve estar sendo utilizado com inobservância dos seguintes requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal;
- Não pode incidir sobre a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e sobre a propriedade produtiva art. 185 da Constituição;

A Constituição Federal ainda prevê a desapropriação de terras que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, no seu artigo 243, e disciplinada pela Lei nº 8.257/91, pode-se dizer que se trata na verdade de um confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. É na realidade uma punição pelo uso ilícito da propriedade. Sendo que o dispositivo legal diz expressamente que em qualquer região do País em que forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, serão imediatamente expropriadas, mas é necessário salientar que este tipo de desapropriação sancionatória deverá obedecer ao devido processo legal, ressalvados os casos onde haja a autorização para a cultura desse tipo de plantas que deverá ser concedida pelo órgão competente do Ministério da Saúde, atendendo exclusivamente a finalidades terapêuticas e científicas.

Em virtude destas considerações a desapropriação é de vital relevância, pois dele depende a tão necessária reforma agrária brasileira. Conforme esclarece Lucas Abreu Barroso:

[...] desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistindo na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.<sup>16</sup>

Oportuno se torna dizer que, em 2016 o Tribunal de Contas da União determinou a paralização do programa de reforma agrária devido ao alto índice de irregularidade encontrados nos cadastros do referido programa, as anomalias foram detectadas em cerca de 50% de um total de 1,5 milhão de cadastrados, de acordo com informações disponíveis no site oficial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Posta assim a questão, o programa de reforma agrária só foi retomado a partir de embasamento legal fornecido pelo atual governo, em forma de decretos 9.311/2018 e 9.309/2018, publicados em março de 2018, que regulamentam a seleção das famílias candidatas a beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, a verificação das condições de permanência das mesma, a regularização das ocupações de assentamento, a titulação provisória e definitiva das parcelas concedidas e a destinação das área remanescentes a projetos de assentamento.

Tais decretos possibilitaram a titularização definitiva de grande parte das terras já distribuídas, até agora já foram entregues cerca de 2058 títulos no Mato Grosso de acordo com informações retiradas já referido site no parágrafo anterior, fato que demonstra um grande avanço de acordo com o ministro Blairo Maggi:

“A entrega desse títulos visa corrigir uma falha no programa nacional de reforma agrária, uma vez que a terra era distribuída, mas o trabalhador não recebia o título de propriedade, ficando assim com acesso limitado ao crédito”<sup>17</sup>

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

<sup>16</sup> BARROSO, Lucas Abreu I. O direito agrário na constituição. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 166.

<sup>17</sup> MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO. **Governo Federal distribui mais de 90 mil títulos de terras em todo o País.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/governo-federal-distribui-mais-de-90-mil-titulos-de-terras-em-todo-pais>. Acessado em: 25.05.2108.

De acordo com todos os aspectos analisados, o trabalho demonstrou o grande valor deste tema, tendo-o em vista como um modo de resolução de grandes irregularidades socioeconômicas no nosso País, Conclui-se, que ao tratar de propriedade de direito fundamental, para que isso ocorra, ela deve cumprir sua função social, ou seja, aproveitamento racional da propriedade, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, preservação do meio ambiente, relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar social, para que não seja desapropriada, cabendo ressaltar, que a desapropriação por descumprimento da função social, tem por objetivo, a Reforma Agrária, que resulta na regra de competências exclusiva da União, ao se tratar deste tipo de desapropriação.

O sistema fundiário brasileiro corresponde a uma ordem legal injusta, imposta de cima para baixo. O método de produção capitalista, introduzido no campo, propiciou a concentração da propriedade. A coexistência no sistema legal de comandos conflitantes tem servido para a estagnação do regime jurídico da propriedade, com o cumprimento das normas que atendem aos interesses das classes dominantes.

O ITR tem por objetivo principal auxiliar as políticas públicas de desconcentração da terra, contudo, há um grande abalo financeiro, uma vez que, há grande evasão e inadimplência deste imposto, bem como, ausência de fiscalização que permite o recolhimento do imposto de forma eficaz, necessário de fazer uma política fiscal com objetivos de atingir o grau de utilização da terra e a capacidade contributiva do setor. Finalmente, há de se dizer que o presente discorreu sobre a função socioambiental da propriedade rural, entretanto sem o propósito de esgotar o assunto, por tratar-se de tema bastante abrangente e com um grau elevado de complexidade.

## REFERÊNCIAS

- BANUNAS, Ioberto Tatsch. **ITR: imposto sobre a propriedade territorial rural**: Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Porto Alegre: Sulina, 1998. Disponível em [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/schontag/Monografias\\_premiadas\\_arquivos/monografia/monografias3/3\\_lugar\\_3\\_premio\\_schontag.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/schontag/Monografias_premiadas_arquivos/monografia/monografias3/3_lugar_3_premio_schontag.pdf). Acesso em 09.09.2017.
- BARROSO, Lucas Abreu I. **O direito agrário na constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente**. In: SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). **Direito do Agronegócio**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999.
- BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 10.10.2017.
- BRASIL, República Federativa do. **Lei n.º 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 20.10.2017.
- BRASIL, República Federativa do. **Lei n.º 9393 de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm). Acesso em: 15.10.2017.
- BRASIL, República Federativa do. **Lei n.º 8171 de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm). Acesso em: 15.04.2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 3 ed. São Paulo: Juruá, 2006.

- LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil. Aspectos jurídicos e políticos.** Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 1994.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental.** 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO. **Governo Federal distribui mais de 90 mil títulos de terras em todo o País.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/governo-federal-distribui-mais-de-90-mil-titulos-de-terras-em-todo-pais>. Acessado em: 25.05.2108.
- SALLES, apud Martins, Renata de Freitas. **Responsabilidade Civil Ambiental.** Disponível em: <http://sites.uol.com.br/renata.maromba/responsabilidadeambiental.htm>. Acesso em: 11.04.2018.
- SILVA, Jose Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 4 Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SOUZA, Maria Adelia Aparecida. **Governo Urbano.** São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- STEIGLEDER; Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental.** 2011, p. 48 e 49 In SAMPAIO, Francisco José Marques. **Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais,** 2003
- ZERBES, Marcelo In da. **Desapropriação e aspectos gerais da intervenção do Estado na propriedade privada.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1294, 16 jan.2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9394>>. Acesso em: 10.03.2018.
- WARNKCENIG, L. A.. **Instituições de Direito Romano Privado,** tradução de MELLO, Antonio Maria Chaves de. Rio de Janeiro: B. L. Garnier Livreiro-Editor, 1863.