

CONSIDERAÇÕES SOBRE A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VIVIAN, Wilson de Alcântara Buzachi¹

RESUMO

Através deste estudo pretende-se abordar aspectos gerais do princípio da função socioambiental da propriedade.

Palavra-chave: função – socioambiental - propriedade

ABSTRACT

This study intends to approach general aspects of principle of the socio-environmental function of property.

Key-word: function – socio-environmental – function

¹ Advogado na banca Advocacia Ramos Fernandez desde 2003. Mestre em Direito e Especialista em Direito Imobiliário pela FADISP-Faculdade Autônoma de Direito – São Paulo. E-mail: wilson@ramosfernandez.com.br.

INTRODUÇÃO

Através deste breve ensaio pretende-se demonstrar a importância da função socioambiental da propriedade como uma das garantias do desenvolvimento sustentável, assim compreendido como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer os recursos necessários a garantir uma existência digna das futuras gerações.

Pelo princípio da função socioambiental da propriedade, um dos requisitos para que a propriedade rural alcance a sua função social é o respeito à legislação ambiental, assim como para a propriedade urbana, é a observância da preservação ambiental pelo plano diretor² condição *sine qua non* a se alcançar o desenvolvimento com sustentabilidade.

A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

A origem da noção de propriedade nos remete aos primórdios da vida em sociedade e o princípio da função social da propriedade como a conhecemos hoje, resulta das mudanças econômicas, políticas, sociais e jurídicas ao longo do tempo.

Na linguagem jurídica, a palavra propriedade, do latim *proprietas*, é a condição em que se encontra a coisa, que pertence, em caráter próprio e exclusivo, a determinada pessoa.

No Direito Romano, a propriedade era definida como o poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa corpórea, assim, podia o proprietário usar, gozar e dispor da coisa sem qualquer interferência alheia no exercício de seus direitos. Havia duas espécies de propriedades: a *quiritária*, protegida pelo direito civil e a *pretoriana*, baseada em criação jurisprudencial dos magistrados.

² AMADO, Frederico. Direito Ambiental esquematizado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 69.

Em meados do século XVIII, sob influência do pensamento liberal e da revolução industrial, a propriedade passa a ser considerada como um direito natural contraposto ao poder estatal, passando o proprietário a gozar de poderes invioláveis e absolutos sobre o bem.

Este pensamento passa a sofrer modificações a partir do século XX, em especial em um cenário devastador provocado pela I e II Guerras Mundiais, com maior intervenção do Estado na vida econômica e no próprio direito de propriedade.

O Estado liberal dá lugar ao Estado social, momento em que se passa a impor limitações aos direitos subjetivos individuais em benefício de existência digna e bem-estar social.

A função social da propriedade, urbana e rural, foi inserida dentre pilares da ordem econômica nacional pela Constituição Federal de 1988, notadamente em seus arts. 170, III, 182, §2º e 186, I e II³.

A Constituição Federal também dedica especial atenção à importância e garante o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225⁴.

³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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;

⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, a função socioambiental passou a integrar o conceito de propriedade uma vez que o Ordenamento Jurídico tem buscado tutelar cada vez mais o uso consciente e adequado da propriedade, do ponto de vista social e ambiental.

O regime jurídico da propriedade sofreu um processo modificativo ao longo da história, impondo-se uma nova concepção da propriedade a fim de atender aos interesses coletivos e promover o bem da coletividade.

O tema é de grande importância por integrar a vida em sociedade desde seus primórdios. Logo após a vida e a liberdade, a propriedade é um dos direitos mais tutelados pelo Direito.

A tutela jurídica à propriedade, mais precisamente à posse é tamanha, que sua defesa constitui rara exceção à autotutela, permitindo o Código Civil a defesa direta da posse pelo turbado ou esbulhado, nos termos do §1º do art. 1.210⁵.

A licitude do ato encontra respaldo no mesmo Códex, em seu art. 188, I⁶, que não considera ato ilícito o praticado em legítima defesa e no exercício regular de um direito reconhecido.

Em consonância com o disposto na Carta Magna, dispõe, ainda, o Código Civil, em seu art. 1.228, §1º⁷, que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados o meio

⁵ Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º—O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

⁶ Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

⁷ Art. 1.228.

§ 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.

ambiente, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse passo, no meio urbano, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/ 01, regula todo o capítulo de política urbana disposto na Constituição Federal em seus arts. 182 e 183⁸ que determinou, dentre outros, a criação do Plano Diretor em todos os municípios da federação, de modo a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes, tais como, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

No meio rural, a Lei 12.651/ 2012 (Código Florestal), estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, bem como a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais,

⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

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

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

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

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

prevendo, ainda, instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos, com influência direta no agronegócio.

O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Diretamente interligado ao princípio da função socioambiental da propriedade, dentre outros, destaca-se o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, criado em 1983, pela Assembleia das Nações Unidas, e que determina, em síntese, a utilização dos bens e recursos naturais de forma equilibrada, preservando-se o patrimônio natural para as futuras gerações.

FREDERICO AMADO utiliza o termo “*ecologização da propriedade*”, no sentido de que a função socioambiental tem um caráter endógeno ao conceito de propriedade, constituindo-se como quinto elemento junto do uso, gozo, disposição e reivindicação.⁹

O STF já se manifestou sobre o tema por diversas vezes, destacando-se acórdão proferido na ADI 2.213-MS de relatoria do Ministro Celso de Melo, DJ 23.4.2004, segundo o qual:

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas

⁹AMADO, Frederico. Direito Ambiental esquematizado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 70.

disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e, (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.

Segundo o relatório Brundtland¹⁰, por elaboração da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, considera-se desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Não apenas, o princípio do desenvolvimento sustentável tem previsão implícita no já mencionado art. 225 c/c com art. 170, III e VI¹¹, ambos da Constituição Federal.

¹⁰ No início da década de 1980, a ONU retomou o debate das questões ambientais. Indicada pela entidade, a primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, chefiou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para estudar o assunto. A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos 10 anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões. O documento final desses estudos chamou-se Nossa Futura Comum ou Relatório Brundtland. Apresentado em 1987, propõe o desenvolvimento sustentável, que é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

<https://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>

¹¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Note-se que o artigo 170 institui como fundamento da ordem econômica nacional, ao lado da valorização do trabalho e da livre iniciativa, a observância da função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável está expresso no Princípio 04 da Declaração do Rio¹²:

Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente.

Assim, considerando-se que as necessidades humanas são ilimitadas e os recursos naturais inversamente limitados, a busca pela sustentabilidade mostra-se, há muito, essencial à própria subsistência humana.

O princípio da sustentabilidade decorre da ponderação que deve ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, à luz do princípio da proporcionalidade¹³.

Essa ponderação vem sendo observada, a exemplo do disposto no art. 12 do Código Florestal, que estabelece a reserva legal na Floresta Amazônica em 80% do total do imóvel e, fora da Amazônia Legal, em 20%, prevalecendo o desenvolvimento econômico.

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

III - função social da propriedade;

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

12

http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf

¹³ AMADO, Frederico. Direito Ambiental esquematizado. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 57.

Deste modo, cabe ao Poder Público a análise, caso a caso, da viabilidade ambiental da atividade a ser desenvolvida, devendo os proveitos justificarem os eventuais danos ambientais que possam ser causados, impondo-se, ainda a respectiva reparação ou compensação.

O STF, v.g., proibiu a importação de pneus usados por entender que o ato afetaria o desenvolvimento sustentável e a saúde, em razão do grande passivo ambiental gerado pelos resíduos sólidos.

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente pedido formulado em arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Presidente da República, e declarou inconstitucionais, com efeitos ex tunc, as interpretações, incluídas as judicialmente acolhidas, que permitiram ou permitem a importação de pneus usados de qualquer espécie, aí insertos os remoldados. Ficaram ressalvados os provimentos judiciais transitados em julgado, com teor já executado e objeto completamente exaurido – v. Informativo 538. Entendeu-se, em síntese, que, apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais revelaria que as decisões que autorizam a importação de pneus usados ou remoldados teriam afrontado os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, especificamente, os princípios que se expressam nos artigos 170, I e IV e seu parágrafo único, 196 e 225, todos da CF. [...] Vencido o Min. Marco Aurélio que julgava o pleito improcedente.

(ADPF 101/DF, rel. Min. Cármem Lúcia, 24.06.2009).

A começar pela Constituição Federal, o legislador pátrio tem demonstrado considerável atenção ao desenvolvimento sustentável, nele incluído o uso socioambiental da propriedade, o que tem se mostrado um grande desafio frente ao constante e desenfreado crescimento populacional, com impactos diretos na urbanização e na demanda no agronegócio.

Nesse passo, a legislação demonstra o interesse do legislador em alcançar diversos objetivos, dos quais se destaca:

1 - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras;

2 - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia;

3 - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação;

4 - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais;

5 - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa;

6 - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

CONCLUSÃO

Por meio deste breve e modesto estudo, pretendeu-se demonstrar a ampla tutela constitucional e infraconstitucional sobre o meio ambiente equilibrado como um direito fundamental que se irradia cada vez mais sobre as relações jurídico-sociais, com aplicação de normas e institutos, dentre os quais o direito à propriedade, de modo a garantir a integralização da sua função social à proteção do meio ambiente, resultando uma efetiva função socioambiental da propriedade rural e urbana.

O efetivo reconhecimento da função socioambiental da propriedade sobrepõe-se à concepção individualista das relações privadas de modo a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo condições de vida digna à presente e às futuras gerações, que constitui escopo principal do desenvolvimento sustentável.

REFÉRENCIAS

- ALVIM, Eduardo Arruda. **Direito processual civil.** São Paulo: RT, 2012.
- AMADO, Frederico. **Direito Ambiental esquematizado.** Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2012.
- ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen IURES, 2005.
- AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BELTRÃO, Antônio. **Curso de direito ambiental.** São Paulo: Método, 2009.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Intervenção do Estado na propriedade.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Atlas, 2013.
- _____. **Direito administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro.**
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.**
- BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei 10.257/ 10.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Intervenção do Estado na propriedade: instrumentos tradicionais e novos.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** São Paulo: Atlas, 2012.
- COUTINHO, Ronaldo e Luigi Bonizzato. **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- DALLARI, Adilson Abreu e Daniela Campos Libório Di Sarno. **Direito Urbanístico e Ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2018.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** São Paulo: RT, 1993.
- LEVIN, Alexandre. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2016.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2001.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.
- PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo, Malheiros, 2002.
- TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- WALD, Arnold. **Direito Civil. Direito das coisas.** São Paulo: Saraiva, 2011.