XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

VLADIMIR PASSOS DE FREITAS

CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO

FELIPE FRANZ WIENKE

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Felipe Franz Wienke, Vladimir Passos De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-299-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental. 3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo II demonstrou a constante evolução do debate jurídico-científico em torno de temas importantes relacionados ao direito ambiental no século XXI. Os artigos apresentados pelos pesquisadores de diferentes regiões do país se destacaram pela satisfatória qualidade em face dos temas apresentados.

Foram abordados os mais diferentes temas relacionados ao meio ambiente cultural, meio ambiente digital, meio ambiente artificial e meio ambiente natural em face de diferentes visões com reflexos nacionais e mesmo internacionais . Questões já debatidas na doutrina ambiental, mas não raramente controvertidas, receberam contribuições relevantes destacando-se, outrossim, as diferentes abordagens acerca dos denominados princípios balizadores do direito ambiental.

A apresentação dos artigos, cujo teor integral é disponibilizado na sequência, demonstra a constante evolução de novos pesquisadores no cenário acadêmico, bem como as adequadas abordagens trazidas por professores norteadores do direito ambiental brasileiro.

Prof. Dr. Vladimir Passos De Freitas - PUC-PR

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo - FADISP e UNINOVE

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke - FURG

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

SOCIAL AND ENVIRONMENTAL FUNCTION OF THE PROPERTY AND ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE LIMITATIONS

Maria Isabel Leite Silva de Lima
Luis Fernando Bacellar

Resumo

O artigo apresenta a relação entre direito de propriedade e função socioambiental, que fundamenta a imposição pelo Poder Público de limitações administrativas à propriedade para a preservação do meio ambiente e utilização adequada dos recursos naturais, em benefício de toda a coletividade. A partir destes conceitos, o estudo analisa o dever de indenizar aos proprietários, concluindo-se que a indenização somente será devida se restar comprovada limitação administrativa mais extensa do que as já existentes ou havendo prejuízo pela impossibilidade de exploração econômica da propriedade. A metodologia se baseou em pesquisa exploratória e qualitativa, utilizando-se método hipotético-dedutivo e procedimento bibliográfico.

Palavras-chave: Direito de propriedade, Função socioambiental da propriedade, Limitações administrativas, Indenização

Abstract/Resumen/Résumé

This paper presents the link between property right and its social and environmental function, that bases the imposition by the government of administrative restrictions for environmental preservation and proper use of natural resources for the benefit of whole community. From these concepts, the study analyzes the duty to indemnify the owners, concluding that indemnity only becomes due in case of remaining demonstrated more extensive administrative limitation than those existing or in case of loss related to the impossibility of economic exploitation. The methodology was based on an exploratory and qualitative research, using hypothetico-deductive method and bibliographic procedure.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Property right, Social and environmental function of the property, Administrative limitations, Indemnity

INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, o conceito de propriedade passou de individual e absoluto para um caráter social, de forma a propiciar também um bem-estar geral, com fundamento na função social da propriedade.

Esta função ganhou novos contornos com a Constituição de 1988 que garantiu o direito a todos de usufruir de um meio ambiente equilibrado, nascendo assim a função socioambiental da propriedade, que visa aliar as suas finalidades econômicas e sociais com a preservação do meio ambiente e a utilização adequada dos recursos naturais existentes no imóvel.

Com base na função socioambiental da propriedade, o Poder Público pode impor restrições gerais à utilização da propriedade privada, as chamadas limitações administrativas. Na seara ambiental, as limitações administrativas incidentes na propriedade podem ser exemplificadas pela criação de espaços territorialmente protegidos, como as Unidades de Conservação da Natureza, as Áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva Legal.

De um modo geral, em que pesem as limitações administrativas não suprimirem o direito de propriedade do particular, há casos em que tais restrições inviabilizam a utilização do imóvel, causando o esvaziamento econômico da propriedade. Surgiria assim, *a priori*, o dever de indenizar pelo Poder Público.

Diante destas constatações, o objetivo do trabalho é analisar, num primeiro momento, a evolução do conceito de propriedade e a sua função socioambiental, conceituando as limitações administrativas ambientais, para, por fim, analisar a possibilidade de indenização aos proprietários dos imóveis em face da existência de tais limitações.

A metodologia se baseou numa pesquisa exploratória e qualitativa, a partir de uma revisão bibliográfica sobre as leis, doutrinas e jurisprudências sobre o tema.

1. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PROPRIEDADE

Conforme preleciona Simone Goyard-Fabre (2006), o direito real que os romanos designavam, não sem ambigüidade, pelas expressões *jus in re* e *jus reale* é o direito das pessoas sobre as coisas e, como tal, ele concerne ao ‘meu e o teu’: ele constitui assim o problema central do "ter" e designa o "direito dos bens". A propriedade é o alicerce central e o mais extenso e completo de todos os direitos reais com estreita relação com o direito das coisas.

O conceito de propriedade vem sendo estudado por civilistas ao longo dos anos, e evolui da posse natural, pois, como explica Kant, citado por Goyard-Fabre (2006, p. 108), todos os homens têm o direito de estar onde os colocou a natureza ou o acaso.

A ocupação de coisas não apropriadas por quem quer que seja alarga o domínio do homem sobre a natureza, converte aquilo que não passa de simples objeto da natureza em valor econômico, sendo possível inclusive afirmar-se que o crédito é propriedade. (MONTEIRO, 2002)

O Código Civil de 1916 traz, sem dúvidas, um conceito individual de propriedade, como podemos notar no seu art. 524, no qual 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.

Como explica Clóvis Bevilaqua (1975, p. 1005), o conteúdo positivo do direito de propriedade está indicado nas expressões usar, gozar e dispor de seus bens, que aliás, pressupõem a posse. A defesa especial desse direito, claramente, aparece no poder de reavê-las de quem quer que injustamente as possua.

Reforçando ainda este sentido de individualidade e exclusividade da propriedade podemos mencionar o art. 1231 do Código Civil de 2002, que afirma que a propriedade se presume plena e exclusiva até prova em contrário. A propriedade é assim exclusiva e plena, uma vez que seu titular deve afastar do que é seu toda e qualquer outra pessoa.

Esse exagerado individualismo perde força e, atualmente, o que passa a ter importância é o uso adequado e social da propriedade, conceitos esses garantidos pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 5º, incisos XXI e XXII, afirma que é garantido a todos o direito de propriedade e que esta deverá atender a sua função social.

Para Granziera (2015, p. 85), essa determinação indica uma evolução ocorrida no direito de propriedade que, de exercício pleno, passou a possuir uma relação intrínseca com o seu entorno, de modo a compartilhar benefícios e garantir a não ocorrência de danos a terceiros. Complementa ainda que a função social adicionada ao interesse privado que reveste a propriedade explicita o interesse público incorporado em seu conteúdo.

Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão somente as relações civis a ela referentes. (SILVA, 2002)

Hoje com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização do progresso, afirma-se cada vez mais forte o sentido social, tornando-se, assim,

não como instrumento de ambição e desunião dos homens, mas fator de progresso, de desenvolvimento e de bem-estar de todos.

2. A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Para José Afonso da Silva, citado por Granziera (2015, p. 85), a propriedade é um direito real, que permite o uso gozo e disposição da coisa, de forma absoluta, exclusiva e perpétua. O uso da propriedade, no entanto, deve estar condicionado ao bem-estar social, pois a função social da propriedade não é exclusiva ao titular, mas também ao benefício da coletividade.

Além do já citado art. 5º, os arts. 182 e 186 da Carta Magna inserem a função social tanto para a propriedade rural quanto para a propriedade urbana. Na ordem econômica também é assegurada a função social da propriedade, conforme art. 170, inciso III, da Constituição.

A Constituição inova, ainda, ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, conforme seu art. 225, *caput*, que afirma que ser este um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desta maneira, o direito ao meio ambiente saudável é caracterizado como um direito difuso e coletivo, e ainda, intergeracional.

Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 116) diz que o uso do pronome indefinido ‘todos’ alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja.

O art. 225 elevou ao nível da Constituição a temática ambiental, prevista até então na Lei n.º 6.938/81, que implantou a Política Nacional do Meio Ambiente no país. (GRANZIERA, 2015)

Alarga-se, assim, o conceito de função social, que passa a ter um caráter socioambiental. O Código Civil de 2002, em seu art. 1.228, corrobora ainda com a ideia de função socioambiental da propriedade, ao estabelecer que o direito de propriedade, consistente no direito de usar, gozar e dispor dos bens, deve ser exercido de modo a atender as finalidades econômicas, sociais e a preservação do meio ambiente.

Conforme ensina Granziera (2015, p. 85/86), a noção de função opõe-se à autonomia da vontade, que é tão somente limitada ao que for lícito. A função é assim vinculada a um objetivo final, não cabendo a plena liberdade de ação. Restringe-se, portanto, o exercício do

direito de propriedade, com o intuito de proteger o meio ambiente e com vistas ao desenvolvimento socioeconômico.

Fato é que poucas constituições conseguem, como a nossa, unir os conceitos de função social da propriedade com o meio ambiente equilibrado e para todos, cabendo, atualmente, a tarefa de sua efetivação, seja pelo Poder Público, seja pelos particulares.

3. LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

Para Hely Lopes Meirelles (2012) as limitações administrativas constituem-se em imposições gerais, gratuitas, unilaterais, sendo consideradas de ordem pública para condicionar o exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 795), embora seja característico das limitações administrativas impor deveres de abstenção, não se pretendendo por meio delas captar atuações positivas, o princípio da função social da propriedade é exceção à regra, uma vez que o proprietário deve dar ao seu imóvel uma função socialmente útil, seja em área urbana ou rural.

Na atual ordem jurídica, como bem analisa Álvaro Luiz Valery Mirra (2011, p. 1.243), a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função socioambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Outrossim, nos termos do art. 1.229 do O Código Civil vigente, o direito de construir é condicionado aos direitos dos vizinhos e aos regulamentos administrativos. Hely Lopes Meirelles (2012) nos ensina que, para o uso e gozo dos bens e riquezas particulares, o Poder Público impõe normas e limites e, quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada, através de atos tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular.

As limitações administrativas nesse caso decorrem do poder de polícia da Administração Pública, com base na necessidade do atendimento da função socioambiental da propriedade. Assim, o interesse do coletivo deve se sobrepor ao interesse do particular.

Esta intervenção demonstra a vontade do Estado em proteger os interesses coletivos, já que a sociedade civil organizada deve exigir do Poder Público medidas para solucionar as questões relativas ao meio ambiente, desde a formulação de novas regras até a atuação efetiva dos órgãos e entidades de controle ambiental, na luta contra a degradação, a poluição, e principalmente, a omissão. (GRANZIERA, 2015)

Novamente citando Hely Lopes Meirelles (2012, p. 663), o Poder federal regula materialmente o direito de propriedade e dispõe sobre a intervenção no domínio econômico e os Poderes estadual e municipal exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, segundo normas substantivas editadas pela União.

Para garantir o direito ao meio ambiente equilibrado, a Constituição Federal estabelece que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. (art. 225, §1º, III)

O exercício do direito de propriedade no novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) permanece condicionado às limitações impostas pela legislação e que se referem às regras e restrições à supressão de vegetação, seja nas Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal e outros regimes de proteção, como em relação às árvores imunes ao corte. (GRANZIERA, 2015, p. 240)

Exemplos de espaços territoriais especialmente protegidos podem ser as Unidades de Conservação, as APPs e a Reserva Legal. Segundo Machado (2015, p. 167), poderão essas áreas ser criadas por meio de leis, decretos, portarias ou resoluções e a tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois ela é aplicável a qualquer espaço, desde que se reconheça que ele deve ser especialmente protegido. Ainda, a utilização das Unidades de Conservação e das demais áreas de proteção ambiental só pode ser feita de modo que não comprometa os atributos que justificam a proteção deste espaço.

As Unidades de Conservação, conforme definição contida no art. 2º, inciso I da Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, são os espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As características de cada tipo de Unidade de Conservação é o que determinará o regime de proteção do espaço, podendo esta ser de Proteção Integral ou Uso Sustentável.

Nas Unidades de Proteção Integral o seu objetivo é preservar a natureza, logo somente é admitido o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei n.º 9.985/2000. As Unidades de Proteção Integral são compostas pelas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parques, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Já as Unidades de Uso Sustentável visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, permitindo-se assim a ocupação antrópica, construções e a exploração dos recursos naturais de acordo com os objetivos de cada unidade de conservação. As Unidades de Uso Sustentável compreendem: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Logo, os atributos a serem protegidos, vale dizer como um todo, devem ser observados de acordo com cada tipo legal, constituindo-se, assim, em limitações ao livre uso e gozo do direito de propriedade e de construir.

A Reserva Legal, por sua vez, é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural que visa assegurar o uso econômico sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, além de auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e flora nativa (art. 3º, III da Lei 12.651/2012).

Com base no dever fundamental de atendimento à função socioambiental da propriedade, a norma sujeita parte dos imóveis rurais a um regime diferenciado de uso e de exploração.

A obrigação de instituição da Reserva Legal recai diretamente sobre o imóvel rural, independentemente da pessoa de seu proprietário, estando ligada à própria coisa, permanecendo-se, assim, aderida ao bem, enquanto ele existir, sendo, portanto, de natureza *propter rem*. Trata-se, assim, de limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade, pois impõe restrições ao seu uso e gozo.

O art. 12, inciso I, alínea c, do novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) determina que, com exceção das propriedades localizadas na Amazônia Legal, é necessário manter 20% da área total da propriedade com cobertura vegetal, a título de Reserva Legal.

O próprio Código, no entanto, comporta exceções ao cumprimento de tais percentuais, como para os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 módulos fiscais e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores

ao legal (art. 67 da Lei n.º 12.651/2012), ou nos casos em que tenha ocorrido supressão de vegetação nativa respeitando-se os limites impostos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão (art. 68 da Lei n.º 12.651/2012).

Já a APP é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II da Lei n.º 12.651/2012).

A APP, diferentemente da Reserva Legal, pode incidir em áreas urbanas ou rurais e sua caracterização como área protegida leva em conta a sua localização, como, por exemplo, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, reservatórios d'água artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais áreas, no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, as restingas, os manguezais, as bordas dos tabuleiros ou chapadas, os topo de morros, montes, montanhas e serras, as veredas e as áreas com altitude superior a 1.800 metros.

As áreas consideradas de preservação permanente estão definidas no art. 4º do novo Código Florestal, podendo ainda outras serem declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 6º. Via de regra, a vegetação situada em APP deve ser mantida pelo proprietário ou possuidor da área, sendo vedada a sua supressão, com exceção das hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Para Machado (2015), o dimensionamento das APPs faz parte do conteúdo do direito de propriedade, que integra o rol de direitos individuais. Tais limitações, portanto, são concernentes ao modo de utilização e de aproveitamento da propriedade.

Logo, a utilização adequada dos recursos naturais deve estar vinculada aos espaços em que esses recursos devam existir ou ser mantidos, decorrentes da própria exigência constitucional para que cumpra sua função social e ambiental.

4. A INDENIZAÇÃO SOBRE AS LIMITAÇÕES AMBIENTAIS À PROPRIEDADE

A jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido da possibilidade de indenizar áreas de cobertura vegetal ou de áreas de preservação permanente, conforme precedentes a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTAÇÃO ECOLÓGICA DE JUREIA-ITATINS. ÁREA DE COBERTURA VEGETAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO DEVIDA. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a incidência de restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental. 2. Agravo regimental não provido.
(AI 653062 AgR, Primeira Turma, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 11/11/2014, DJe 18/12/2014)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ESTAÇÃO ECOLÓGICA JURÉIA-ITATINS. DESAPROPRIAÇÃO. MATAS SUJEITAS À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. VEGETAÇÃO DE COBERTURA. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. Desapropriação. Cobertura vegetal sujeita a limitação legal. A vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas preservadas, nem lhes retira do patrimônio do proprietário. 2. Impossível considerar essa vegetação como elemento neutro na apuração do valor devido pelo Estado expropriante. A inexistência de qualquer indenização sobre a parcela de cobertura vegetal sujeita a preservação permanente implica violação aos postulados que asseguram os direitos de propriedade e a justa indenização (CF, artigo 5º, incisos XXII e XXIV). 3. Reexame de fatos e provas técnicas em sede extraordinária. Inadmissibilidade. Retorno dos autos ao Tribunal de origem para que profira nova decisão, como entender de direito, considerando os parâmetros jurídicos ora fixados. Recurso extraordinário conhecido em parte e, nesta, provido”
(RE 267.817, Relator Ministro Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 29/11/2002).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLOGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEUDO ECONOMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETARIO A INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUIZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. - Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública. - A proteção jurídica dispensada as coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das arvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes. - A circunstancia de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si - considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade -, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de

> indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a valida exploração econômica do imóvel por seu proprietário. - A norma inscrita no ART.225, PAR.4., da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5., XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente a compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis a atividade estatal. O preceito consubstanciado no ART.225, PAR. 4., da Carta da Republica, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias a preservação ambiental. - A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5., XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da Republica estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, PAR. 4., da Constituição. - Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, caput)"
> (RE nº 134.297/SP, Primeira Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 22/09/95).
>
> AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. RESERVA FLORESTAL SERRA DO MAR. Assente a jurisprudência do Supremo Tribunal de que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à reserva florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa propriedade. Precedentes"
> (AI nº 529.698/SP-AgR, Primeira Turma, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12/05/06).
>
> AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA SUJEITA À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A área de cobertura vegetal sujeita à limitação legal e, consequentemente à vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas protegidas. Agravo regimental a que se nega provimento"
> (AI nº 677.647/AP-AgR, Segunda Turma, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 06/06/08).

Infere-se, portanto, que a motivação para a indenização de áreas de vegetação ou APPs está ligada ao valor econômico das matas preservadas, que estão agregadas ao valor do imóvel, e assim, atingido o direito de propriedade em seu conteúdo econômico pelas limitações administrativas, passa a ser devida a indenização pelo Estado, com base nos princípios da prévia e justa indenização.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009) a indenização corresponde ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio.

Apesar do entendimento pacificado no STF, há de se observar, no entanto, que as jurisprudências devem ser analisadas em seu mérito de acordo com as especificidades do caso em debate, posto que, em que pesem se tratarem de limitações administrativas ambientais, algumas características dos tipos legais diferem-se das outras.

Por exemplo, nos casos que versam sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral, como o Parque Estadual da Serra do Mar e da Estação Ecológica Juréia-Itatins, a própria Lei n.º 9.985/2000 já prevê a necessidade de desapropriação das áreas privadas pelo Poder Público, incidindo aí a justa indenização, vez que estas categorias são de posse e domínio públicos (art. 9º, §1º e art. 10º, §1º).

Logo, pelas próprias características de seu tipo legal e de seus atributos ambientais, é inteligível que as APPs e áreas de Reserva Legal existentes no interior das propriedades desapropriadas também sejam incluídas no cômputo da indenização, posto que integram o valor econômico total da propriedade.

Nos demais casos, no entanto, em que as limitações administrativas impõem regras ao direito de propriedade condicionadas ao atendimento da função socioambiental, há de consignar o entendimento de que não deve ser devida indenização ao proprietário.

Isto porque, não havendo desapropriação direta ou indireta, não há supressão do direito de propriedade a justificar a justa indenização, posto que eventual sacrifício se dá em prol da coletividade em usufruir de um meio ambiente equilibrado, direito e dever de todos, e ainda pela supremacia do interesse público sobre o coletivo.

Logo, nas hipóteses de mero cumprimento às imposições legais, como a delimitação e manutenção de área a título de Reserva Legal ou de conservação de APP incidentes na propriedade privada, não se justifica a sua indenização por se tratarem de obrigações gerais que limitam a autonomia da vontade em detrimento do bem-estar geral.

Assim, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a indenização somente se torna devida no caso de restar comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes na área e, também, prejuízo concreto decorrente da impossibilidade de exploração econômica da propriedade.

Nesse sentido, há entendimento de que as limitações administrativas ambientais em geral não importam em vedação absoluta ao direito de propriedade, a não ser em casos em que de fato haja o esvaziamento econômico da propriedade, conforme é ilustrado a seguir:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DO EFETIVO APOSSAMENTO E DA IRREVERSIBILIDADE DA SITUAÇÃO. NORMAS AMBIENTAIS. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DA PROPRIEDADE. AÇÃO DE DIREITO PESSOAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. A criação de áreas especiais de proteção ambiental – salvo quando tratar-se de algumas unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em que a lei impõe que o domínio seja público – configura limitação administrativa, que se distingue da desapropriação. Nesta, há transferência da propriedade individual para o domínio do expropriante com integral indenização; naquela, há apenas restrição ao uso da propriedade imposta genericamente a todos os proprietários, sem qualquer indenização. 2. Se a restrição ao uso da propriedade esvaziar o seu valor econômico, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade, e, neste caso, o Poder Público ficará obrigado a indenizar a restrição que aniquilou o direito dominial e suprimiu o valor econômico do bem. (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2009. 35ª ed., págs. 645/646.) 3. Esta indenização, todavia, não se fundará na existência de desapropriação indireta, pois, para que esta ocorra é necessário que haja o efetivo apossamento da propriedade pelo Poder Público. Desse modo, as restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta. 4. Assim, ainda que ocorrido danos aos agravados, em face de eventual esvaziamento econômico de propriedade, tais devem ser indenizados pelo Estado, por meio de ação de direito pessoal fundada na responsabilidade aquiliana, cujo prazo prescricional é de 5 anos, nos termos do art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei n. 3.365/41. 5. No caso dos autos, como bem esclarece a sentença, mantida pelo acórdão, o ato administrativo municipal ocorreu em março de 1993, e a demanda só foi proposta em 18.5.2007, depois de esgotado, portanto, o lapso prescricional. Agravo regimental improvido.
(Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 155.302/RJ, Relator Min. Humberto Martins, julgado em 13/11/2012, DJe 20/11/2012).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. MATA ATLÂNTICA. DECRETO 750/93. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. REVOGAÇÃO DO DECRETO. PERDA DO OBJETO. TAMANHO DO IMÓVEL. IRRELEVÂNCIA. SÚMULA 7/STJ. INAPLICABILIDADE.
1. Hipótese em que os proprietários de gleba rural em Santa Catarina alegam ter sofrido desapropriação indireta decorrente da edição do Decreto 750/93, que teria impedido o desmatamento de aproximadamente 19% de vegetação nativa de Mata Atlântica remanescente no seu imóvel. 2. O voto do eminente Relator, Ministro Castro Meira, com o brilho que lhe é peculiar, faz referência à "criação de parques de preservação ambiental", o que, s.m.j., parece não ser a situação dos autos, já que a petição inicial, a sentença e o acórdão lastreiam-se em causa de pedir fundada apenas no Decreto 750/93, na linha de outras demandas exatamente iguais, já julgadas pelo STJ, inclusive com o patrocínio do mesmo advogado. 3. O aresto recorrido do TRF afastou a prescrição quinquenal e determinou a realização de perícia para aferir se as restrições ao aproveitamento da vegetação da Mata Atlântica trazidas pelo Decreto 750/1993 caracterizam desapropriação indireta ou mera limitação administrativa. 4. A matéria recursal cinge-se, pois, a

interpretar os efeitos do Decreto 750/1993 e a consequente incidência da norma prescricional quinquenal, prevista no Decreto 20.910/1932, o que é cabível em Recurso Especial. Inaplicabilidade da Súmula 7/STJ. PERDA DO OBJETO 5. Após o julgamento da Apelação, o Decreto 750/93 foi expressamente revogado pelo art. 51 do Decreto 6.660/2008, que regulamenta a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006). 6. Com a revogação do ato administrativo especificamente apontado pelos recorridos como ensejador da desapropriação indireta, configura-se a perda do objeto da ação, a justificar sua extinção sem resolução de mérito. DECRETO 750/93 - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA 7. O STJ pacificou o entendimento de que o Decreto 750/1993 estabeleceu mera limitação administrativa, e não desapropriação indireta, pois não exclui o domínio particular sobre a terra, mas apenas condiciona, de maneira geral e abstrata, o exercício dos direitos inerentes à propriedade. 8. Na origem, o presente caso foi julgado conjuntamente com 7 (sete) outros, sendo idêntico aos dos Recursos Especiais 1.098.162/SC (Rel. Min. Eliana Calmon), 1.098.163/SC (Rel. Min. Humberto Martins) e 1.099.428/SC (Rel. Min. Humberto Martins), nos quais, mesmo em se tratando de minifúndios, reconheceu-se que o Decreto 750/93 fixou limitação administrativa, tendo-se empregado a prescrição quinquenal. É igual, inclusive, ao REsp 1.097.823/SC (Rel. Min. Castro Meira, Rel. p/ o acórdão Min. Herman Benjamin), julgado em 15.8.2013, em que a Segunda Turma ratificou a orientação do STJ de que o Decreto 750/93 não acarreta desapropriação indireta. 9. Saliente-se, ademais, uma peculiaridade nos presentes autos, que realça a natureza de limitação administrativa do Decreto 750/93: os próprios proprietários confessam, na petição inicial, que o impedimento de corte raso da vegetação nativa de Mata Atlântica incide sobre 19,76% da área do imóvel, o que seria até inferior ao percentual legal estatuído pelo Código Florestal para a Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (20%). PRECEDENTES DO STJ 10. Inúmeros os precedentes da Primeira Seção e das suas duas Turmas, no sentido de que o Decreto 750/93 traz mera limitação administrativa: REsp 1.171.557/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 24.2.2010; REsp 752.232/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 19.6.2012; REsp 1.172.862/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26.3.2010; EDcl nos EDcl no REsp 1.099.169/PR , Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 11.6.2013; REsp 1.120.304/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29.5.2013; REsp 1.275.680/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1.12.2011; REsp 1.126.157/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 5.11.2010; REsp 1.180.239/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20.9.2010; AgRg no REsp 1.204.607/SC, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 17.5.2011; AgRg no Ag 1.337.762/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 12.6.2012; AgRg nos EDcl no REsp 1.116.304/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.12.2011; AgRg no REsp 404.791/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 26.4.2011; AgRg no REsp 934.932/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 26.5.2011; AgRg nos EREsp 752.813/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 9.5.2011; AgRg no Ag 1.221.113/SC, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 17.2.2011; EREsp 922.786/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15.9.2009. AUSÊNCIA DE REDUÇÃO DA ÁREA CULTIVADA 11. Cabe observar que, no caso dos autos, o Decreto 750/93 não diminuiu a área então cultivada pelos recorridos, até porque não há Mata Atlântica na lavoura. Apenas impediu nova supressão da

> cobertura florística, especificamente a vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração. O efeito possível do Decreto é restringir a ampliação do aproveitamento econômico do imóvel, mas não reduzir a exploração já existente. MINIFÚNDIOS 12. Caso os minifúndios sejam excluídos da jurisprudência relativa à limitação administrativa, o STJ estará afastando a aplicação da lei em relação à maioria absoluta dos imóveis rurais na Região Sul do Brasil. Registre-se que só em Santa Catarina, segundo dados oficiais, existem 167.335 pequenas propriedades rurais. O que seria exceção à jurisprudência do STJ tornar-se-ia regra para o local, contribuindo-se para a desproteção dos 5% de Mata Atlântica que restam no País. CONCLUSÃO 13. Recurso Especial provido, divergindo do eminente Relator, com as homenagens de estilo. (REsp 1104517/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 06/03/2014)

Em outra hipótese, caso o proprietário adquira o imóvel após a imposição da limitação administrativa, por exemplo no caso de Parques Estaduais pré-existentes à aquisição, o STJ tem entendido que não caberia indenização, pelas seguintes razões: a) se, quando da realização do negócio jurídico relativo a compra e venda de imóvel, já incidiam restrições administrativas subentende-se que, na fixação do respectivo preço, foi considerada a incidência do referido gravame; (b) não há de se permitir a utilização do remédio jurídico da ação desapropriatória como forma de ressarcir prejuízo que a parte, conquanto alegue, à toda evidência, não sofreu, visto ter adquirido imóvel que sabidamente deveria ser utilizado com respeito às restrições anteriormente impostas pela legislação estadual. (EREsp 254.246/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJe 12/03/07)

Segundo concluiu Silva (2015), as APPs delimitadas no Código Florestal não são passíveis de indenização, pois atingem todas as propriedades que possuem as características apontadas pela legislação, tratando-se de limitação administrativa de caráter genérico. Por outro lado, quando verificado o esvaziamento do direito de propriedade o proprietário tem direito à indenização, conquanto a limitação administrativa se transmuta no sacrifício do próprio direito.

No entanto, o direito à indenização decorrente das limitações impostas pelas áreas de preservação permanente ainda não está pacificado e, quando admitida, há impasse acerca do valor a ser pago. Logo, é ainda juridicamente questionável se o proprietário ou o possuidor teria direito à indenização, diante das restrições impostas ao exercício do direito de propriedade. Quanto ao valor da indenização, a jurisprudência oscila sobre a possibilidade de se computar a vegetação sujeita a regime de preservação permanente. Alguns julgados apontam que apenas as áreas passíveis de exploração econômica entrariam no cômputo da

indenização, outros não admitem em qualquer hipótese a indenização da cobertura vegetal em separado. (SILVA, 2015)

Segundo preleciona Antônio Herman Benjamim (1998, p. 67), podemos dividir as limitações em limites externos e limites internos, a seguir:

> mesmo certas restrições feitas em nome do meio ambiente, porque vão além do formato constitucional, no rigor e extensão de seu balizamento, podem vir a caracterizar-se como limites externos, passíveis, portanto, de imposição de obrigação de indenizar (...) limites internos, são aqueles de natureza intrínseca e contemporânea à formação da relação de domínio; isto é, indissociáveis do próprio direito de propriedade, verdadeiros elementos de um todos, daí moldando-se como ônus inerentes à garantia. Na ausência deles, como se fossem o ar e a água que propiciam a vida, não se consolida o direito de propriedade, não é ele reconhecido e protegido pela ordem jurídica, pelo menos em sua plenitude (...) logo de início, tenha ou não a restrição ambiental origem no Código Florestal, podemos afirmar que, em tese, há desapropriação indireta sempre que a Administração Pública, levando-se em consideração a totalidade do bem, interferir com o direito de propriedade para:
> a) aniquilar o direito de exclusão - dando ao espaço privado fins de uso comum do povo, como ocorre com a visitação pública de parques;
> b) eliminar, por inteiro, o direito de alienação;
> c) inviabilizar, integralmente, o uso econômico, ou seja, provocar total interdição da atividade econômica do proprietário, na completa extensão daquilo que é seu.

Assim, caso o Estado cause prejuízos à proprietários determinados em virtude das limitações impostas, o domínio, mediante justa indenização, há que passar para o Estado, sofrendo este o encargo daquela, como conseqüência de ato seu. Diferentemente não cabe indenização, quando o Poder Público, procedendo em conformidade com o suporte constitucional da função social e ambiental, regrar forma do uso, privilegiar ou mesmo interditar, usança em detrimento de outros.

Há de se destacar ainda que o art. 10, inciso II, alínea 'a', da Lei nº 9.393/1996, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR), não considera como área tributável as APPs e áreas de Reserva Legal, não incidindo desta forma imposto sobre tais espaços protegidos.

Nesse sentido é a jurisprudência do STJ, que garante a isenção de ITR sobre as áreas de Reserva Legal, desde que averbada na matrícula do imóvel, e ainda, sobre as APPs, que não necessitam estar averbadas no registro imobiliário para gozar de sua isenção tributária:

> TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ITR. RESERVA LEGAL. ISENÇÃO. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS. NECESSIDADE. ATO CONSTITUTIVO. MULTIFÁRIOS PRECEDENTES DESTE STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.
> I. A isenção de ITR, garantida às áreas de reserva legal, depende, para sua eficácia, do ato de averbação na matrícula do imóvel, no Registro

> Imobiliário competente, porquanto tal formalidade revela natureza constitutiva, e não apenas declaratória. II. De fato, "nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, 'é imprescindível a averbação da área de reserva legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, para que o contribuinte obtenha a isenção do imposto territorial rural prevista no art. 10, inc. II, alínea 'a', da Lei n. 9.393/96'(AgRg no REsp 1.366.179/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 20/03/2014)' (STJ, AgRg no AREsp 684.537/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2015). III. Agravo Regimental improvido.
> (AgRg no REsp 1450992/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, DJe 17/03/2016)
>
> TRIBUTÁRIO. ADMINISTRATIVO. SÚMULA N. 283/STF. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. INAPLICABILIDADE DO ÓBICE SUMULAR. DEVIDA IMPUGNAÇÃO DAS RAZÕES DO ACÓRDÃO. ITR. ISENÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AVERBAÇÃO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. DESNECESSIDADE. ÁREA DE RESERVA LEGAL. AUMENTO VOLUNTÁRIO. POSSIBILIDADE. AVERBAÇÃO PARA FINS DE GOZO DA ISENÇÃO. NECESSIDADE. PRECEDENTES.
> (...) 3. A Área de Preservação Permanente não necessita estar averbada no registro do imóvel para gozar da isenção do ITR, exigência esta obrigatória apenas para a Área de Reserva Legal, inclusive aquela majorada por ato espontâneo do proprietário do imóvel rural.
> 4. O § 7º do art. 10 da Lei n. 9.393/96 (incluído pela MP 2.166/2001) apenas legitima ao contribuinte a declaração, sponte sua, do que entende devido a título de ITR, sem revogar as exigências prevista no art. 16 c/c o art. 44 da Lei n. 4.771/1965, que impõem a averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel, cuja ausência inviabiliza o gozo do benefício fiscal e, consequentemente, a glosa do valor declarado. Agravo regimental improvido.
> (AgRg no REsp 1429300/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 25/06/2015)

CONCLUSÃO

Embora garantido o direito de propriedade como direito fundamental, este não se revela absoluto, uma vez que está condicionado à sua função socioambiental. A evolução do conceito de propriedade ao longo do tempo passou de um caráter individualista para se coadunar com o bem-estar social.

Os espaços territorialmente protegidos, como Unidades de Conservação, Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, possuem natureza de limitações administrativas, pois restringem a autonomia da vontade do particular para o livre uso e gozo do seu direito de propriedade, amparados por um bem maior, o de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito garantido pelo art. 225 da Constituição.

As limitações administrativas ambientais, a exemplo da Reserva Legal e das APPs, não têm o condão de causar a perda do direito real de propriedade, mas condicionar tal direito à função socioambiental da propriedade e à preservação do meio ambiente, direito difuso e intergeracional, que beneficia tanto a coletividade quanto o proprietário e seus sucessores. Assim, o desrespeito às limitações administrativas ambientais por si só caracteriza o uso nocivo da propriedade.

Em regra, as limitações administrativas não ensejam ao direito à indenização, uma vez que não constituem supressão ao direito de propriedade. No entanto, havendo onerosidade excessiva ao proprietário decorrente da imposição da limitação pela Administração Pública, com o esvaziamento do valor econômico do imóvel, a indenização merece ser deferida.

Nos casos de desapropriação direta ou indireta, o entendimento do STF, que ora coadunamos, é de que a indenização é devida também sobre as limitações administrativas relativas às áreas vegetadas ou de regime especial de proteção, como a Reserva Legal e as APPs.

Portanto, o caso concreto deve ser analisado para balizar, primeiro, se a indenização é devida ao proprietário do imóvel e, posteriormente, o quantum aplicável nesse sentido. Há de se observar, ainda, as possibilidades do erário público e a efetiva existência de vegetação nos espaços territorialmente protegidos para que cumpram suas finalidades.

REFERÊNCIAS

BEVILAQUA, Clovis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil** ed. histórica. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente.* In: PURVIN, Guilherme José (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GOYARD-FABRE, Simone. **Filosofia Crítica e razão jurídica.** 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** 38ª edição - São Paulo: Malheiros Editores, 2012

MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Direito Ambiental e Registro de Imóveis*. In: GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Direito Imobiliário Brasileiro – Novas fronteiras na legalidade constitucional.** São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil** 37ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo** 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002

SILVA, Mariana Lopes Palmiro da. O cabimento de indenização decorrente das limitações impostas pelas áreas de preservação permanente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 137, jun 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16133&revista_caderno=5>. Acesso em: set 2016.