



PAULO BELI MOURA STAKOVIK JÚNIOR

**A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E OS
CRITÉRIOS AMBIENTAIS DE CLASSIFICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE RURAL: NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO LEGISLATIVA
PARA ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS**

BRASÍLIA - DF

2015

PAULO BELI MOURA STAKOVIK JÚNIOR

**A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E OS
CRITÉRIOS AMBIENTAIS DE CLASSIFICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE RURAL: NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO LEGISLATIVA
PARA ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS**

**Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Direito Constitucional e
Sociedade do Instituto Brasiliense de
Direito Público – IDP, como exigência
parcial a obtenção do grau de Mestre em
Direito, sob a orientação do professor
Paulo José Leite Farias.**

BRASÍLIA - DF

2015

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família e ao meu querido filho, Paulo Neto, nascido aos 15 dias do mês de fevereiro do ano de 2015, cujo sorriso doce e precoce me ajudou muito no curso desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Por uma graça de Deus, não me faltam companheiros para compartilhar momentos de gratidão. Correndo o risco de cometer injustiça, me aventurarei a nomear alguns.

Agradeço especialmente à minha esposa Kellen, minha mãe Dilce, meu irmão Flávio, e aos meus queridos entes agregados Neci e Necicléia, pela infinita disposição e compreensão.

Agradeço em especial ao meu orientador, cujos encontros foram tão frutíferos e preciosos, que me guiou em sua disciplina e agora com o fazimento do presente trabalho. Sua simplicidade e conhecimento são fonte inesgotável de inspiração.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO

STAKOVIK JÚNIOR, P. B. M. 2015. A desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária e os critérios ambientais de classificação da função social da propriedade rural: necessidade de especialização legislativa para análise de casos concretos. – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

A presente pesquisa buscou realizar um apanhado de informações relacionadas à temática da desapropriação com fins de reforma agrária por descumprimento da função social da propriedade rural. Sobre o tema, fez-se uma avaliação constitucional da questão ambiental, e sua interação com meio rural. Contudo, observou-se uma razoável lacuna normativa sobre o elemento ambiental, diferentemente do que ocorre com os outros critérios sociais da propriedade rural, como a produtividade, como elemento econômico, e as disposições que regulam as relações de trabalho, como elemento social. Assim, através do estudo de alguns casos de desapropriação fundada na questão ambiental, demonstra-se como o tema carece de regulação própria, pois as normas ambientais são razoavelmente fragmentadas, além do que é possível que Estados e Municípios legislem sobre a matéria ambiental, tornando a questão de uma enorme complexidade. O trabalho ainda realiza uma minuciosa pesquisa sobre a possibilidade de dedução do passivo ambiental do valor da indenização havida da desapropriação, tema ainda novo e que também carece de mais discussão e regulação. Não obstante, apresenta-se algumas sugestões para a efetivação da desapropriação fundada no descumprimento da função ambiental com vistas ao desenvolvimento sustentável, sem pecar na ilegalidade, à fim de garantir o uso dos bens ambientais também pelas futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: PROPRIEDADE RURAL, FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL, DESAPROPRIAÇÃO, DENSIDADE NORMATIVA.

ABSTRACT

This research attempts to make an overview of information related to the subject of expropriation with land reform for breach of the social function of rural property. On the subject, there was a constitutional review of environmental issues, and their interaction with rural areas. However, it was observed that a reasonable regulatory gap on the environmental element, unlike what happens with other social criteria of rural property, such as productivity, as an economic element, and the provisions governing labor relations as a social element. Thus, through the study of some cases of expropriation founded in environmental issues, it is shown as the theme lacks regulation itself, as environmental standards are fairly fragmented, beyond what is possible for states and municipalities to legislate on environmental matters, making the issue of enormous complexity. The work also done a thorough research on the deductibility of environmental liabilities regarded compensation of the value of expropriation, still new theme and also needs more discussion and regulation. However, it presents some suggestions for effective expropriation founded in breach of environmental function for sustainable development, to ensure the use of environmental goods also for future generations.

KEY-WORDS: RURAL PROPERTY, ENVIRONMENTAL FUNCTION, EXPROPRIATION, DENSITY STANDARDS.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL RURAL.....	12
1.1 O MEIO AMBIENTE EM NÍVEL CONSTITUCIONAL NO BRASIL	18
1.1.1 O Pacto Federativo e as Competências Ambientais Constitucionais.....	18
1.1.2 Leitura e Interpretação do art. 225 da Constituição Federal	22
1.2 A POLÍTICA NACIONAL DE O MEIO AMBIENTE E SUA REPERCUSSÃO NO MEIO AMBIENTE NATURAL RURAL	27
1.3 A INTERAÇÃO LEGISLATIVA COM O MEIO RURAL	29
2. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL	36
2.1 DESAPROPRIAÇÃO TRADICIONAL POR NECESSIDADE PÚBLICA OU UTILIDADE PÚBLICA	37
2.2 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL.....	39
2.2.1 o cadastro rural e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural como mecanismos de controle da produtividade e desenvolvimento rural.....	41
2.2.2 A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária	48
2.2.2.1 Procedimentos	51
2.2.2.2 A importância da desapropriação para fins de reforma agrária	63
3. SOBRE A FUNCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE	71
3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL	81
3.2 A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL	87
3.3 A DESAPROPRIAÇÃO POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS.....	90
3.3.1 O caso da desapropriação da Usina Cambahyba.....	98
3.3.2 A possibilidade de dedução do passivo ambiental nas indenizações arbitradas para desapropriação de imóveis rurais com fundamento no descumprimento da função sócioambiental da propriedade.....	100
3.3.3 Falta de densidade normativa	107
3.4 SUGESTÃO PARA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL PARA ATENDIMENTO DO CRITÉRIO SOCIAL AMBIENTAL.....	109
3.4.1 Meios de desenvolvimento econômico, social e de sustentabilidade ambiental no ecoturismo, agricultura e pecuária.....	112

3.4.2 Os bens ambientais da propriedade rural e sua interação com o direito ao lazer	113
3.4.3 A agropecuária como atividade econômica e a funcionalização socioambiental da propriedade rural.....	116
CONCLUSÕES.....	120
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123
ANEXO A.....	126

INTRODUÇÃO

É cediço que o direito de propriedade é um dos mais importantes direitos subjetivos materiais, constituindo o propulsor mestre do sistema de produção capitalista.

Uma vez adquirida a propriedade, em regra, não pode ser perdida senão pela vontade de seu proprietário. A propriedade tem, pois, um sentido perpétuo, subsistindo independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa legal extintiva.

Entretanto, pondera-se que o direito em questão sofre flexibilização decorrente da função social da propriedade. Assim, forçoso reconhecer que o direito de propriedade sofreu limitações, apesar de continuar garantido pela ordem constitucional vigente, inclusive em nível de cláusula pétrea.

As limitações constitucionais podem atingir a propriedade, tanto seu caráter absoluto, como o exclusivo ou o perpétuo, como no caso da desapropriação, extinguindo o vínculo entre o proprietário e o bem, substituindo-o por uma indenização.

A Constituição Federal prescreve taxativamente os casos de desapropriação de imóvel rural, contemplando três hipóteses de desapropriação de propriedade agrária, quais sejam: a) a desapropriação da propriedade que cumpre a sua função social, por *necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social*, mediante pagamento prévio da justa indenização em dinheiro; b) a desapropriação de propriedade que não cumpre a sua função social, *para fins de reforma agrária*, mediante pagamento prévio da justa indenização em títulos da dívida agrária; e c) a desapropriação de propriedade nociva à coletividade, sem qualquer tipo de indenização.

Assim, observa-se que a Constituição tratou a desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária quando a propriedade não estivesse cumprindo sua função social, tendo o art. 186 da CF/88 estabelecido quais os critérios que deveriam ser observados para a configuração do cumprimento de tal função.

Não obstante, a Constituição Federal também determinou tratamento especial à propriedade produtiva, sendo que esta, num primeiro momento, seria insuscetível de desapropriação por força do art. 185, II, direcionando responsabilidade normativa ao legislador ordinário para edição de lei reguladora que fixaria os parâmetros para aferição do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade rural.

Ora, se a própria norma constitucional determina a necessidade de complemento, indubitável que sua eficácia é limitada.

Considerando, portanto, a eficácia limitada da norma constitucional sobre esta questão, foi editada a Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Para o tema em tela, observa-se que a Lei nº. 8.629/93, em seus artigos 9º e 11, trouxe situações que merecem destaque.

Da simples leitura da norma infraconstitucional observa-se que a regulação dos critérios de aproveitamento racional ou adequado da terra, no que concerne ao seu aspecto econômico, se fez utilizando-se parâmetros objetivos, inclusive com o estabelecimento dos índices que deveriam ser obedecidos de GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência na Exploração), indicando ainda os órgãos competentes e as formas de atualização dos índices e indicadores de produtividade.

Nestes parâmetros, a legislação é robusta em detalhes quando se refere a esse aspecto em particular da função social da propriedade rural, podendo simples operações aritméticas serem capazes de aferir se uma propriedade atende ou não os requisitos nela elencados.

De modo contrário, no entanto, quando se adentra na questão ambiental a norma não foi rica em detalhes ou em critérios objetivos, pois expressões como "*respeitando a vocação natural da terra*" e "*manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico*" são de todo imprecisas e imprescindem de regulamentação complementar através, até, de uma interpretação sistemática da legislação ambiental, em especial, além da Constituição Federal, da Lei 6.938/8, que trata da Política Nacional do

Meio Ambiente, bem como de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA.

No caso particular de desapropriações de terrenos rurais, deve-se considerar o aspecto quantitativo da produtividade, influenciado pelas características regionais, microrregionais e até mesmo daquela área especificada.

Ocorre que este raciocínio, quanto relacionado entre as diferentes normas, não se forma de maneira imediata, pois deve-se observar critérios indicativos de atendimento ou não da função social ambiental da propriedade rural.

Como se percebe, diante da lacuna jurídica, até mesmo para os órgãos componentes do SISNAMA, não haveria como objetivamente aferir se uma propriedade cumpre ou não sua função social sob o aspecto ambiental.

A possibilidade de desapropriação, com o atual nível de regulação, somente seria possível mediante a submissão ao judiciário de cada caso em concreto, como já foi exposto, buscando a integração da intenção legislativa. Para Barroso:

Com o avanço do direito constitucional, as premissas ideológicas sobre as quais se erigiu o sistema de interpretação tradicional deixaram de ser integralmente satisfatórias. Assim, (i) quanto ao papel da norma, verificou-se que a solução dos problemas jurídicos nem sempre se encontram no relato abstrato do texto normativo. Muitas vezes só é possível produzir a resposta constitucionalmente adequada à luz do problema, dos fatos relevantes, analisados topicamente; (ii) quanto ao papel do juiz, já não lhe caberá apenas uma função de conhecimento técnico, voltado para revelar a solução contida no enunciado normativo. O intérprete torna-se co-participante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis. (2005, p. 213)

Neste quadro, é natural que o Poder Judiciário tenha vindo a desempenhar um papel bem mais ativo na esfera social, desafiando certas concepções mais ortodoxas sobre o princípio da separação de poderes que são coautores no próprio processo de criação do direito.

Outros poderiam dizer que tal atuação judicial prescinde de intermediação legislativa, gerando, dessa forma, uma fonte de incerteza e

insegurança, em virtude da redução da função da lei e que o processo democrático seria atropelado pelo judiciário.

Em contraposição a esse argumento, apresenta-se, além daqueles já consignados, que a segurança jurídica é um valor a ser construído muito mais pela prática social do que pela técnica legislativa.

As noções de segurança/insegurança são relativas, por exemplo, o apego ao formalismo é segurança para quem quer manter o *status quo* e insegurança para quem almeja mudanças.

A atuação judicial, nesses moldes, no Brasil ainda é muito recente e pode ser fonte de segurança e de insegurança, simultaneamente, a depender do ponto de vista.

Vencido este ponto, pergunta-se: o Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF, instrumento utilizado pelo INCRA para levantar o cumprimento das condicionantes da propriedade rural que está sendo vistoriada para aferição de uma possível desapropriação, considerando-se somente o aspecto ambiental, seria suficiente para dar impulso ao procedimento administrativo para tanto? Tem legitimidade o INCRA para aferir agressões ambientais?

A falta da norma regulamentadora pode causar grave dano ao proprietário de imóvel rural, pois abre precedentes perigosos na medida em que permite que órgãos administrativos atuem, ao seu critério, sobre a observância do atendimento ou não da função social ambiental da propriedade rural.

Outrossim, questiona-se se a norma constitucional de eficácia limitada poderia ser exigida mesmo não havendo norma específica regulamentando o tema. Em outras palavras, poderia haver desapropriação apenas com o condão ambiental preconizado pela Constituição Federal?

Este contexto de insegurança jurídica poderia levar atuação arbitrária por parte do poder público, causando uma desestabilização do sistema democrático vigente, questões estas e outras que serão analisadas e discutidas no presente estudo.

1. A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL

A interação do homem com o meio ambiente sempre existiu, sendo na maioria das vezes utilizada como mecanismo indispensável de sobrevivência.

O conceito de meio ambiente sempre esteve relacionado com tudo aquilo que nos circunda. Contudo, esta afirmação tem recebido duras críticas da doutrina, conforme ensina Fiorillo (2006, p. 19), costuma-se criticar tal termo, porque pleonástico, redundante e, em razão de ambiente já trazer em seu conteúdo a ideia de 'ambiente que circunda', sendo desnecessária a complementação da palavra meio.¹

A natureza e seus recursos naturais sempre foram vistos pela raça humana como fonte de alimento e prosperidade e, por que não dizer, segurança, pois a localização de cidades e acampamentos consideravam sempre a probabilidade de reações hostis de povos inimigos, utilizando assim de montanhas, florestas e rios como mecanismos de defesa em caso de agressões.

Na Idade Antiga, havia uma consideração mais apropriada a critérios de higiene e saúde em atenção aos mecanismos naturais disponíveis, já que a formação de Cidades-Estado propiciavam a vivência e a reunião de povos num aglomerado urbano. Daí a necessidade de se estabelecer mecanismos que tornassem possíveis esta vida coletiva, pois, do contrário, a propagação de doenças e enfermidades poderia contaminar rapidamente a toda uma cidade.

Na Idade Medieval o conceito de Cidades-Estado foi perdido, momento em que ocorreu uma espécie de modificação na estrutura social das cidades, pois com o desenvolvimento dos feudos as populações passaram a se estabelecer de forma mais fragmentada.

O critério ambiental, inclusive, já foi o fator determinante para o sucesso e o fracasso de povos e reinos, sempre estando em evidência na esfera administrativa dos Estados.

¹ A Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) conceitua meio ambiente no inciso I do seu art. 3º, definindo meio ambiente como sendo "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."

Isso levou os governos a se despreocuparem com os procedimentos de preservação do meio ambiente, pois com a população razoavelmente dispersa pelos territórios havia uma utilização igualitária dos recursos naturais, e a despreocupação com políticas públicas nas áreas de saúde e saneamento também eram decorrentes deste fenômeno, pois com a redução dos conglomerados urbanos não fazia muito sentido investir nesta infraestrutura nas cidades.

Com os feudos prosperando, os danos ambientais passaram a ser mais comuns, no entanto, eventuais passivos ambientais eram rapidamente absorvidos pelo meio natural, considerando o baixo potencial lesivo das práticas e a distribuição homogênea das atividades poluidoras pelos territórios dos Estados, isso sem contar o objetivo eminentemente de subsistência das propriedades rurais.

Foi durante o século XVIII que estas características predominantes do uso do meio ambiente começaram a mudar, com o advento da primeira revolução industrial. A partir daí, a visão de subsistência e uso dos recursos naturais de forma fragmentada foi severamente modificada, dando lugar à exploração específica e em larga escala de determinados minérios, plantações e criações com propósitos de estocagem e criação de sítios industriais.

A fabricação de manufaturados e exploração de bens ambientais em larga escala contribuíram para a falência do sistema feudal, pois os trabalhadores passaram a migrar para os centros urbanos com o propósito de trabalharem nos novos meios de produção.

A ida de trabalhadores rurais para as cidades provocou um inchaço populacional nos centros urbanos, impondo aos governos políticas mais eficazes de saúde e saneamento.

Com a exploração quase desenfreada dos recursos naturais para a subsistência dos centros industriais, a questão ambiental voltou a ter mais relevância, pois até o século XX havia o pensamento predominante que os bens ambientais seriam inesgotáveis.

O Direito, em sua missão de realizar o bem comum dentro da comunidade, ganhou forte relevância no ramo ambiental, pois propiciou mecanismos para defesa e regulação da exploração dos recursos naturais. Fiorillo (2006, p. 20) conceitua o meio ambiente natural como sendo aquele

constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre seres vivos e o meio em que vivem.

Neste contexto, a missão do direito ambiental é buscar mecanismos jurídicos, através de uma sociedade participativa e democrática, para conciliar o crescimento econômico e a sustentabilidade.

O conceito de sustentabilidade será visto de forma mais apropriada quando do estudo do meio ambiente em nível constitucional, logo a seguir.

Didaticamente, o meio ambiente tem sido dividido pela maioria da doutrina como meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho. Neste estudo será abordado, exclusivamente, o meio ambiente natural.

Entre o final do século XX e o início do século XXI a tendência é o estudo dos bens ambientais como passíveis de exaurimento. Dentro desta sistemática, se entende que o meio ambiente natural abrange toda a vida existente, como a flora e a fauna, a atmosfera, a água, o solo e o subsolo, os elementos da biosfera e os recursos minerais.

A tendência maior é que o meio ambiente natural seja visto como direito fundamental, pois protege o bem maior tutelado pelo Direito, que é a vida. Sem o equilíbrio ambiental a vida se tornaria impossível na Terra. Assim, o direito ambiental se revela imprescindível para esta nova tendência, especialmente quando se observa seu papel dentro da sociedade.

Carneiro revela bem o papel do direito ambiental na sociedade moderna:

O direito ambiental apresenta-se como instrumento de adequação das políticas de crescimento, promovendo um ajustamento dos custos privados aos custos públicos e sociais; certamente, esse ramo do Direito também representa objetivos econômicos, mas que não podem ser distanciados da preservação, compelindo o desenvolvimento a uma atitude mais racional e controlada de insumos naturais. (2010, p. 10)

Como ramo do Direito, o direito ambiental ainda não é considerado por todos como um ramo autônomo, estando muito atrelado ao direito administrativo.

No entanto, como tutela bens específicos, há como analisar o direito ambiental através de seus princípios específicos, como institutos de gestão e preservação do meio ambiente.

A depender do doutrinador, a quantidade e a nomenclatura dos princípios é modificada.

Freitas destaca os seguintes princípios:

- a) do dever de todos os Estados de proteger o meio ambiente;
- b) da obrigatoriedade do intercâmbio de informações;
- c) da consulta prévia;
- d) da precaução;
- e) do aproveitamento equitativo, ótimo e razoável dos recursos naturais;
- f) do poluidor-pagador e
- g) da igualdade. (2000, p. 43)

De outra forma, Edis Milaré destaca os princípios:

- a) do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana;
- b) da natureza pública da proteção ambiental;
- c) do controle do poluidor pelo poder público;
- d) da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento;
- e) da participação comunitária;
- f) do poluidor-pagador;
- g) da prevenção;
- h) da função sócio-ambiental da propriedade;
- i) do direito ao desenvolvimento sustentável e
- j) da cooperação entre os povos. (2004, p. 136)

No entanto, o rol de princípios trazidos por Luís Paulo Sirvinskas (2002, p. 30) e por Paulo de Bessa Antunes (2002, p. 31) nos pareceu mais apropriado para este trabalho, por ser mais técnico e ter maior assento constitucional.

Para os professores, são princípios norteadores do direito ambiental o princípio do direito humano fundamental, o princípio da prevenção e da precaução, o princípio do equilíbrio, o princípio da responsabilidade, o princípio do poluidor-pagador, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do limite e o princípio democrático.

Sem menosprezar os princípios acima indicados, para o presente estudo o princípio que se revela de maior importância é o princípio do limite.

É cediço que o Estado é o protetor da coisa pública e, em decorrência desta função, cabe a ele a definição dos padrões de qualidade ambiental a serem observados.

Nas palavras acertadas de Trennepohl:

Nesse contexto, fez-se necessária a intervenção do Estado no controle de interesses particulares e na defesa em prol da maioria. Na verdade, ele dispõe de meios, difundidos em toda a administração pública, de um poder administrativo de controle sobre as pessoas, bens e atividades, nos limites da competência institucional de cada administração, visando sempre à preservação de interesses da comunidade. (2006, p. 15)

As funções referidas pelo eminente professor são distribuídas por vários órgãos da administração pública. Este poder inclusive já se encontra positivado, na forma do artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Neste contexto, o poder de polícia competente ao Estado o mune de possibilidades jurídicas para atuação na esfera ambiental, devendo, contudo, não proceder com abuso ou desvio de poder.

Ainda que a atividade seja discricionária, a atuação estatal deve ser fundada em norma que o permita fazê-lo, devendo as condições de conveniência e oportunidade, e tão somente estas, serem objeto da discricionariedade do agente público.

Na seara ambiental, o poder de polícia se apresenta com características de discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade, isto segundo a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que será vista adiante.

1.1 O MEIO AMBIENTE EM NÍVEL CONSTITUCIONAL NO BRASIL

É notório que a Constituição Federal de 1988 concedeu ao meio ambiente especial atenção, inclusive, através de uma interpretação sistemática, eleva-o a nível de direito fundamental e, conseqüentemente, cláusula pétrea.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira constituição brasileira a conceder Capítulo próprio ao tema ambiental, inserindo-o no Título que aborda a Ordem Social.

Ainda que esteja relacionado a um só artigo, o meio ambiente foi amplamente abordado nesta parte da constituição e através da leitura de outros dispositivos constitucionais é possível observar um valor ambiental agregado a vários outros artigos.

1.1.1 O PACTO FEDERATIVO E AS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS CONSTITUCIONAIS

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 consagra o Brasil como uma Federação. Assim, considerando que as competências materiais e legislativas são distribuídas entre os entes federativos, o tema ambiental deve ser observado com certa atenção, pois a depender do tema tratado, a legitimidade para regulação e gestão pode variar.

As competências constitucionais, assim como as distribuídas pela própria constituição, enumera aos entes federados a responsabilidade pelo exercício de determinados poderes, nunca perdendo de vista o intuito basilar que é o próprio poder do Estado, como uma federação, pois a distribuição de competências é o ponto nuclear da noção de pacto federativo.

Fiorillo afirma que:

O federalismo significa uma forma de Estado Federal ou Federação, caracterizada pela união de Estados-membros, dotados de autonomia político-constitucional. (...) O Estado Federal é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, enquanto a União é a entidade federal com personalidade jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos Estados-membros e a quem cabe o exercício das prerrogativas de soberania do Estado brasileiro. (2006, p. 75)

Especificamente sobre a temática ambiental, observa-se que há entre os entes federativos uma espécie de respeito e cooperação recíprocos para a proteção do meio ambiente, surgindo aí a capacidade jurídica de um ente público agir.

Antes de nos debruçarmos sobre a repartição das competências, é importante destacar o que é mais importante neste tema, sendo, sem dúvida, a predominância do interesse, onde à União caberão questões de repercussão e de interesse geral, nacionais. Aos Estados, por sua vez, caberão as matérias de interesse regional e aos Municípios questões de interesse local.

Sobre o tema, Fiorillo destaca:

Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo, nacional. Fácil visualizarmos essa situação, ao mencionarmos problemas como os da Amazônia, o polígono das secas, entre alguns outros. Atento a esse fato, o legislador constituinte adotou o sistema alemão de repartição de competências, criando, para tanto, as exclusivas, as privativas com possibilidade de delegação, as concorrentes com a formação das normas gerais e as suplementares e residuais dos Estados e Municípios. (2006, p. 76)

Assim, buscando um equilíbrio federativo através da repartição dos poderes, observa-se no próprio texto constitucional que a constituição distribui aos entes federativos suas competências originárias, sejam materiais ou legislativas.

As competências de cunho material, também chamadas de administrativas, são distribuídas exclusivamente à União (art. 21) e comumente à União, Estados, Municípios e ao Distrito Federal (art. 23). São competências que possuem o objetivo de estabelecer atividades no campo administrativo aos entes federativos, criando políticas públicas, executando-as e fiscalizando o cumprimento das normas, conforme o caso.

As competências de cunho legislativo são aquelas que legitimam o ente federativo a criar normas sobre os itens indicados. Existem competências que são privativas da União (art. 22), concorrentes entre a União, Estados e o Distrito Federal (art. 24), suplementares entre os Estados e a União (art. 23, § 2º) e competências que são exclusivas dos Estados (art. 23, § 3º).

Ainda que o artigo 21 não tenha expressado que as competências em seu rol se tratam de competências exclusivas, o fato é que todos os temas nele indicados são de interesse nacional, impassíveis de delegação a outros entes, razão pela qual a doutrina (2006, p. 37) compreende como sendo tema de natureza exclusiva.

Especificamente sobre a temática ambiental, o art. 21 garante exclusivamente à União legitimidade para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Quando tratamos da competência material comum, conforme o art. 23 da Constituição, o constituinte distribuiu a todos os entes federativos a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, a preservação das florestas, a flora e a fauna, o registro, o acompanhamento e a fiscalização da concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

No que se referem às competências legislativas, o art. 22 da Constituição Federal de 1988 imputa à União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza.

Especificamente sobre o art. 22, seu conteúdo é de competência privativa da União, ou seja, comporta Lei Complementar (art. 22, parágrafo único) permitindo aos Estados que editem normas sobre interesse regional destas disposições atinentes, originariamente, à União.

O art. 24² da Constituição Federal garante competência concorrente aos entes federativos, exceto aos municípios, para legislarem sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação, defesa do meio e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, além de proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

A competência originária exclusiva dos Estados é a chamada competência residual, pois o teor dos §§ 1º e 2º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 garante aos Estados legislarem sobre os temas que não foram atribuídos a outros entes ou àquelas hipóteses de não vedação constitucional.

No entanto, após esmiuçarmos as competências da União e Estados, tema interessante é reservado às competências legislativas municipais.

Num primeiro julgamento, é possível garantir a este ente federativo a competência legislativa sobre matéria ambiental, pois o art. 24 da Constituição não contemplou aos Municípios a atividade legislativa nesta matéria.

Em uma análise mais abrangente, a doutrina³ reconhece aos Municípios diversas competências legislativas na área ambiental, conforme o disposto no art. 30, I, II, VIII e IX, pois estes dispositivos atribuem aos Municípios a legitimidade para suplementar a lei federal e estadual em questões omissas e de interesse local.

Antunes (2002, p. 80) afirma que diante de tudo aquilo que foi acima exposto, entendo ser inequívoco que tanto a União, os Estados e os Municípios são dotados de amplas competências ambientais.

Cumprido destacar que é a primeira vez que uma constituição brasileira trabalha de forma autônoma e elencada sobre as competências administrativas em matéria ambiental, devendo estes dispositivos serem examinados de acordo com o art. 225 da Constituição.

² O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se pronunciou sobre esta matéria, desenvolvendo entendimento vinculado à competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente em face do art. 24 da Constituição Federal (ADInMC 2.396-MS, Rel. Min. Ellen Gracie, pub. DJ de 14-12-2001).

³ Vladimir Passos de Freitas, com fundamento em Paulo Affonso Leme Machado, invoca a posição de Celso Bastos, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior, Toshio Mukai, Fernanda Dias Meneses de Almeida e José Augusto Delgado, entre outros, para fazer valer esta afirmação. Cf. FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 62.

O federalismo cooperativo inserido no rol de competências indicado pelo art. 23 ratifica o entendimento de que a União será soberana no exercício de sua competência administrativa e legislativa, sendo garantido aos demais entes a possibilidade de atuarem, tanto em âmbito administrativo quanto em âmbito legislativo, em caso de omissão da União, podendo suplementá-la nas questões de interesses regionais e locais, desde que não haja conflito de teor das normas.

O teor desta cooperação, seus limites e enquadramentos, foi regulado através da Lei Complementar nº 140/2011, conforme norma inserta no parágrafo único do art. 23, e os termos do cooperativismo federativo devem seguir seus ditames.

Neste contexto, todos os entes federativos possuem competência para atuarem em prol do meio ambiente, da flora e da fauna, contra a poluição e degradação.

Muitos municípios têm criado normas locais de controle ambiental, em observância aos seus interesses, ainda que estejam inclusos nos legitimados do art. 24, através de uma competência possibilitada por meio da interpretação sistemática do art. 30, I, com o art. 24, VI, ambos da Constituição Federal de 1988.

1.1.2 LEITURA E INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 225

Não há dúvidas que a adição do artigo 225 na Constituição Federal foi um importante avanço para o tema ambiental no Brasil.

Neste dispositivo, o constituinte definiu o meio ambiente como sendo direito de todos, dando-lhe natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao poder público e à coletividade o dever de zelar e preservar para que as próximas gerações façam bom uso e usufruam livremente de um meio ambiente equilibrado:

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.

Da leitura do art. 225, Silva (2002, p. 53) afirma pode-se dividi-lo em três partes distintas: a regra-matriz, os instrumentos de garantia e as determinações particulares.

O caput do artigo é a sua **regra-matriz**, determinando os princípios que envolvem o direito ambiental. O meio ambiente, por ser indispensável à vida, configura-se como direito fundamental, pois sem ele a vida seria impossível.

O conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se envolvido com o desenvolvimento econômico, também essencial à qualidade de vida. No entanto, este desenvolvimento econômico não deve se dar de forma a deteriorar ou prejudicar a relação do homem com o meio natural.

O crescimento econômico, seu planejamento e sua execução, devem acompanhar o desenvolvimento e emprego de diversos princípios ambientais, como o princípio do equilíbrio, do limite, do poluidor-pagador e de vários outros princípios que objetivam o avanço econômico com a maior preservação ambiental possível.

Da leitura do caput do art. 225, pode-se verificar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e o fato de ser essencial à sadia qualidade de vida do homem faz com que dele decorra, inclusive, o princípio do direito humano fundamental.

Silva afirma que

o legislador constituinte optou por estabelecer dois objetos de tutela ambiental: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão da qualidade de vida. (2002, p. 54)

Outrossim, observa-se que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, cabendo a todos, entes públicos e particulares, sua defesa e preservação, à fim de que possa ser usufruído também pelas futuras gerações.

Para que estas diretrizes possam ser cumpridas, o próprio art. 225 tratou dos instrumentos de garantia para a efetividade destes direitos, conforme previsão de seu § 1º:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - 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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Dos incisos transcritos, deve-se observar com certa acuidade os três primeiros. O inciso I impõe ao poder público preservar os processos ecológicos necessários ao desenvolvimento sustentável dos ecossistemas, mantendo-se o equilíbrio da biota com o seu habitat.

O inciso II garante a preservação da diversidade, conceituada pelo art. 2º, III, da Lei nº. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza:

(...)

III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

(...)

Por fim, o inciso III impõe a definição dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos, assim sendo os definidos pelo art. 2º, I, da Lei nº. 9.985/2000:

(...)

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

(...)

Estes espaços protegidos estão determinados pelos artigos 8º e 14 da Lei nº. 9.985/2000, a saber:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

(...)

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

À fim de melhor compreender esta divisão, Milaré explica serem quatro as categorias de espaços protegidos:

a) Áreas de Proteção Especial: aquelas que tem por objetivo prevenir a lesão a bens e valores ambientais estratégicos decorrentes dos processos de urbanização, mediante parcelamento e ocupação do solo urbano;

b) Áreas de Preservação Permanente: configuram espaço de domínio público ou particular, onde, em regra, é vedado o exercício de determinadas atividades em razão de sua importância vegetal;

c) Reserva Legal: áreas destinadas à preservação da cobertura vegetal;

d) Unidades de Conservação: espaços territoriais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público. (2004, p. 315)

A exigência constitucional de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), nos termos do inciso IV, tem por objetivo evitar a ocorrência de danos. Sua

redação implica que qualquer atividade potencialmente causadora de danos ambientais, ainda que minimamente, requer a realização de EIA, o que deve se dar antes da autorização da atividade.

O inciso V do § 1º do art. 225 prevê sobre o controle da produção de substâncias que importem risco para o meio ambiente, cabendo ao poder público a regulação das atividades particulares quando em confronto com os interesses da coletividade, como, por exemplo, sobre as questões de riscos ambientais.

O penúltimo inciso do § 1º prevê a necessidade de promoção de educação ambiental, tema já regulado pela Lei nº. 9.759/99, que trata da Política Nacional de Educação Ambiental. Já o inciso VII impõe proteção à flora e à fauna, como partes integrantes do ecossistema do qual faz parte o homem.

Por fim, resta a compreensão dos §§ 2º a 6º do art. 225, que preveem, basicamente, determinações particulares.

O § 2º trata da responsabilidade daquele que explorar recursos minerais em recuperar o meio ambiente, sendo decorrente do princípio da responsabilidade, tema já regulamentado através do Decreto nº. 227/67, que trata do Código de Mineração.

O § 3º responsabiliza infratores por infrações cometidas, sendo também decorrente do princípio da responsabilidade, tema regulado sobremaneira por meio da Lei nº. 9.605/98, que trata dos crimes ambientais.

No § 4º, o constituinte definiu como patrimônios nacionais a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, com a finalidade de conceder a estes ecossistemas especial enquadramento constitucional.

Observa-se que dentro dos sistemas indicados no § 4º não foram contemplados nem o Cerrado nem a Caatinga, provavelmente demonstrando a opinião do constituinte em manter estes ecossistemas livres de maiores proteções por perfazerem importante papel no cenário da produção agrícola, com a criação de bovinos e plantação de grãos, o que ajuda a consolidar o país como importante celeiro agrícola do planeta.

Os dois últimos parágrafos abordam sobre as terras devolutas e a consolidação da competência material e legislativa da união para questões nucleares.

1.2 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E SUA REPERCUSSÃO NO MEIO AMBIENTE NATURAL RURAL

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, foi instituída no Brasil através da Lei nº 6.938/1981. A partir daí, houve a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e a incorporação e aprimoramento de leis estaduais de proteção ambiental, passando a se tornar, após a Constituição de 1988, a mais importante lei de proteção ambiental.

O Professor Fiorillo esclarece que:

o advento da Constituição proporcionou a recepção da Lei n. 6.938/81 em quase todos os seus aspectos, além da criação de competências legislativas concorrentes (incluindo as complementares e suplementares dos Municípios, previstas no art. 30, I e II da CF), dando prosseguimento à Política Nacional de Defesa Ambiental. Esta política ganha destaque na Carta Constitucional, ao ser utilizada a expressão ecologicamente equilibrado, porquanto isso exige harmonia em todos os aspectos facetários que compõem o meio ambiente. Nota-se não ser proposital o uso da referida expressão (política) pela Lei n. 6.938/81, na medida em que pressupõe a existência de seus princípios norteadores. (2006, p. 26)

Através da PNMA é possível identificar alguns instrumentos de preservação do meio natural bem como especificar alguns princípios, diferentes daqueles destinados ao direito ambiental.

O art. 2º da PNMA aborda os princípios a ela inerentes, a saber:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Estes princípios relacionam-se com os objetivos da PNMA, cuja principal função é a identificação de elementos de legalidade e ilegalidade de toda atividade que possa repercutir sobre a qualidade ambiental.

Assim, ganham força os critérios de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e a proteção da dignidade da vida humana.

Especificamente, pode-se concluir que os objetivos da PNMA estão discriminados em seu art. 4º, que reza:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Analisando sistematicamente estes objetivos, Trennepohl afirma que

pode-se concluir que dentro das políticas ambientais deve-se conciliar o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade, a exploração dos recursos naturais e o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente. (2006, p. 50)

Dentre os vários instrumentos de controle da PNMA, previstos no art. 9º da lei, podemos destacar o especificado no inciso I, que aborda os padrões de qualidade ambiental.

O regime de liberdades públicas permite o uso normal dos direitos individuais, mas não autoriza o abuso, nem o seu exercício antissocial. Daí a ideia de elaboração de padrões de qualidade mediante a criação de critérios técnicos ambientais para que o poder público possa limitar a emissão de poluentes quaisquer que sejam suas espécies.

Com efeito, a legislação põe à disposição várias limitações a direitos individuais, como, por exemplo, limitações ao uso e gozo da propriedade, à liberdade de comércio, produção industrial bem como algumas outras iniciativas privadas.

Tais restrições sujeitam os infratores à necessidade de licenciamentos, aprovações, fiscalizações e, conforme o caso, imposição de sanções.

Desta forma, observa-se clara limitação ao direito de propriedade segundo os critérios ambientais selecionados, tema este que causa interferência no direito de propriedade, demonstrando, mais uma vez, que não é absoluto.

Assim, verifica-se que a PNMA é um importante mecanismo de preservação ambiental, e as resoluções e decisões de seus órgãos de controle e legislação devem sempre ser observados.

1.3 A INTERAÇÃO LEGISLATIVA COM O MEIO RURAL

Não obstante as normas atinentes à PNMA, é certo que o campo vem recebendo uma especial atenção legislativa por parte dos órgãos competentes bem como fiscalizatória pelos órgãos de controle.

Foi a partir da Constituição de 1946, através da EC n. 10/64, que o campo recebeu atenção constitucional, sendo incluído o tema do direito agrário no rol de competências legislativas da União, representando uma inovação para a época, pois as implicações do campo eram tratadas pelo direito civil, passando a ser, a partir daí, ramo legislativo autônomo.

Com o advento desta nova competência, o Congresso Nacional, com a sanção Presidencial, editou no mesmo ano a Lei n. 4.504, que se tornou conhecida como o Estatuto da Terra.

A preocupação maior com esta edição normativa era equalizar os direitos do homem que trabalhava no campo e o proprietário de terras, garantindo condições mínimas de sobrevivência e desenvolvimento, carregando em seu teor regras sociais importantes, com uma forte proteção social. Barros esclarece:

De um autonomismo de vontade, como é a estrutura do Código Civil, passou-se para um dirigismo estatal nitidamente protetivo, como se revestem todos os dispositivos do direito agrário. Em outras palavras, afastou-se o sistema de liberdade de ação das partes envolvidas em qualquer questão agrária, para uma forte e coercitiva tutela estatal de proteção absolutamente favorável ao trabalhador rural, num claro reconhecimento da existência de desigualdades no campo a merecer a intervenção desigual do Estado legislador. (2012, p. 31)

Assim, com o Estatuto da Terra, o direito agrário ganhou forte repercussão, passando a ser o ramo do direito positivo que regula as relações jurídicas do homem com a terra, sendo o Estatuto a segunda fonte mais importante deste ramo, precedendo apenas as normas constitucionais.

Na busca de se melhorar a compreensão da estrutura sistemática do direito agrário, os princípios embutidos no Estatuto da Terra se revelam importantes para otimizar este entendimento.

O *princípio da função social da propriedade*, cujo teor é inclusive um dos temas basilares deste trabalho e como tal será melhor alinhavado nos tópicos à seguir, impõe que a propriedade rural deve primeiramente atender aos interesses da coletividade e só após aos interesses de seu proprietário.

O *princípio da justiça social* implica numa mudança da estrutura pré-existente, através de normas e iniciativas mais inovadoras, que retirem do

homem trabalhador a concepção de ser uma mera engrenagem do sistema. O princípio da justiça social é um derivativo do *princípio da prevalência do interesse coletivo sobre o individual*, pois os trabalhadores rurais, ainda que possuíssem uma situação jurídica igualitária com os proprietários rurais, na prática, ainda eram muito discriminados, surgindo aí a necessidade da criação de políticas que possibilitassem os efeitos práticos pretendidos pelo legislador.

Com a edição do Estatuto da Terra, foi possível recepcionar questões importantes para se alterar e reformular a estrutura fundiária do país, gerando assim o *princípio da reformulação da estrutura fundiária*.

Por fim, o *princípio do progresso econômico*, através desta reformulação fundiária, implicou em avanços econômicos, pois as alterações possibilitaram melhoramento na produção, trazendo benefícios ao produtor, sua família e para a sociedade. Barros explica que:

as mudanças propostas, além de tentarem inovar nas relações fundiárias, buscaram uma maior produtividade, não só no contexto individual, mas também no aumento da produção primária do país. (2012, p. 31)

Portanto, pode-se observar que o direito agrário surgiu da crescente demanda pelos produtivos advindos do campo, seja na agricultura ou na pecuária, que sempre foram de grande repercussão na economia brasileira.

Outro tema importante sobre o direito agrário é sua natureza híbrida. Diversos temas são abordados por este ramo do direito. Na esfera privada, regula assuntos como contratos de arrendamentos e parcerias. Já na esfera pública, trata de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, abrangendo, assim, questões de direito público e de direito privado.

A essência social do campo pode também ser verificada através do aspecto trabalhista. A parte da Constituição destinada aos direitos sociais contemplou o trabalhador rural, igualando-o em direitos ao trabalhador urbano, a teor da redação do caput do art. 7^o da Constituição Federal de 1988. Outrossim, foi garantido aos trabalhadores rurais a formação coletiva de trabalho, conforme preceitua o parágrafo único do art. 8^o.

⁴ Art. 7^o. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

⁵ Art. 8^o. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Além de garantir direitos individuais e coletivos aos trabalhadores rurais, a Constituição Federal de 1988 buscou assegurar a estes trabalhadores direito a assistência social, de forma a garantir o sustento e amparo nos momentos de enfermidade e velhice:

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Ainda do ponto de vista assistencial, é garantido ao pequeno agricultor a qualidade de segurado especial perante o Regime Geral de Previdência Social, o que lhe permite fazer jus aos benefícios previdenciários independentemente de contribuição.

Desta forma, pode-se observar que a lei garantiu aos trabalhadores rurais condições favoráveis à atividade no campo, inclusive sobre o aspecto previdenciário, reduzindo as desigualdades havidas entre estes profissionais e os produtores rurais de média e larga escala.

Como se não bastasse, a legislação aplicada ao campo encontra ainda íntima relação com outros ramos do direito.

A desapropriação para fins de reforma agrária é regulada pelo direito administrativo e possui relação estreita com a legislação aplicada ao campo, pois mostra que o direito à propriedade não é absoluto, devendo ter um cunho social presente.

Tem relação com o direito civil, como ensina Barros:

Quando o tema diz respeito com a titulação do imóvel a ser desapropriado para fins de reforma agrária ou ainda sobre quem pode ser parte em contrato de arrendamento ou parceria rural ou sobre quem é beneficiário de crédito rural, é de se buscar os princípios existentes no direito civil. (2012, p. 26)

Para o direito econômico, a atividade no campo é a responsável pelo abastecimento e circulação de produtos primários, necessários à fabricação de vários utensílios e para a alimentação da população do país, sendo responsável ainda por parte dos resultados obtidos com a exportação.

A economia rural é a matéria que trata das questões relacionadas à produção, distribuição, acumulação e consumos dos bens produzidos no campo, estabelecendo, inclusive, uma das características presentes no conceito de função social da propriedade rural, pois o art. 186, I, da Constituição Federal impõe o aproveitamento racional e adequado do solo.

Por fim, ainda sobre a interação do campo no meio legislativo, lembra-se importante lição de Silva (1994, p. 155), que afirma que a política agrária há de conjugar-se, cada vez mais, com a política fundiária e, em consequência, o Direito Agrário com o Direito Ambiental.

Comentando o assunto, Moreira Neto ensina que:

O tratamento de um, sem considerar-se o outro, prossegue, estará incompleto. A terra é o traço comum entre ambas as preocupações juspolíticas; para a agricultura é a fonte de riqueza e para a ecologia é a fonte da vida. A ninguém interessa a preservação sem progresso, mas tampouco a ninguém pode interessar o progresso sem futuro. (1992, p. 77)

Contudo, ainda que a questão do campo possa ser encontrada em vários ramos do direito além do agrário, o fato é que é neste que o tema é melhor alinhavado, com questões realmente atinentes à atividade campestre.

Uma preocupação do Estatuto da Terra⁶ é regular a propriedade rural de modo a dimensionar seu uso, para evitar que haja áreas

⁶ "V São óbvias as razões para essa atribuição de prioridade. A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do país e, de "per si", mesmo evidente ante os anseios de reforma, de justiça social de legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam. A ela se somam, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais criadas, as exigências normais do meio agrário como assistência técnica e financiamento, quer pela proposital inquietação, quer pelos fins políticos subalternos que o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do país, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente sem o substituir por outro mais adequado.

"VI - Ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões, no agravamento das contradições do sistema rural brasileiro, levando a inquietação a toda parte, tanto no campo como nas áreas urbanas, tão dependentes de abastecimento da independência que a industrialização e a concentração urbana estabelecem com relação ao sistema agrícola.

"VII - As tentativas de solução encaminhadas do Governo revelam-se todas irrealistas e inviáveis, já que o que se cultivava era menos de encontrar fórmulas de equilíbrio do que excitar expectativas, acenar com perspectivas de favorecimento de classes em detrimento de outras sem sinceridade e sem o propósito de resolver o problema com equanimidade e dentro de nossas possibilidades reais. Não é lícito, porém, utilizar-se o desamparo e o desespero do povo como armas políticas. Não é honesto criar perspectivas risosas, mas vãs e temerárias, menos ainda quando se trata de classes desfavorecidas que não devem ser enganadas com ilusórias esperanças.

desperdiçadas ou improdutivas. O objetivo é criar um padrão, que possa ser aplicado segundo os usos e costumes de cada região do país. A solução encontrada pelo Estatuto foi a criação do módulo rural.

Barros conceitua módulo rural como sendo:

a propriedade rústica, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, desde que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, e seja executada, direta e pessoalmente, pelo agricultor e sua família, absorvendo-lhes toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico e sofrendo ainda variações pela região em que se situe e o tipo de exploração que se pratique. (2012, p. 32)

Através do conceito lançado pelo autor, é possível concluir que é característica do módulo rural, primeiramente, a medida da área. Esta área deve ser suficientemente grande para absorver a mão de obra do agricultor e de sua família, podendo variar de acordo com a região e o tipo de exploração da terra, possibilitando uma renda familiar mínima que permita um progresso social.

Claro que esta definição, com estas características, não são aplicadas ao grande produtor, que possuirá em sua propriedade mão de obra contratada, máquinas e implementos agrícolas, vultuosos financiamentos bancários e uma linha hábil para o escoamento da grande produção. O conceito apresentado verifica-se mais apropriado para o pequeno e médio produtor, que buscará seu sustento da terra, tendo relação de trabalho direta com o campo.

O órgão responsável por fixar os padrões e tamanhos dos módulos rurais é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, que fixa os parâmetros com base nas informações prestadas pelos proprietários ou possuidores, correspondente à divisão da área aproveitável do imóvel pelo coeficiente da categoria de módulos atribuível a este imóvel. Ou seja, subtrai-

"VIII - Foi esse o ambiente social e político que o atual Governo encontrou implantado no país com relação a problema tão grave e profundo. Não poderia o Governo permitir que o problema da reforma agrária continuasse sendo simplesmente verbalizado por políticos inescrupulosos que, num acinte às próprias idéias que pregavam, adquiriram imensos latifúndios.

"Por isso, tratou de dar prioridade absoluta à questão, estudando e encaminhando soluções econômicas e jurídicas, dentro das reais possibilidades do país, conjugando fórmulas, tendente a forçar as atuais estruturas agrárias a uma rápida e efetiva modificação, como se verá no exame que adiante se fará do projeto. Quer, antes, caracterizar esta proposição como uma realística, equilibrada, honesta e correta solução do problema agrário brasileiro."

se da área total as áreas ocupadas com benfeitorias, florestas ou de impossível exploração, seja por questões legais ou geográficas.

Segundo o INCRA, existem no Brasil 242 regiões e sub-regiões, levando-se em conta a homogeneidade e características econômicas e ecológicas. São características econômicas o hortifrúti, a lavoura temporária, a lavoura permanente, a pecuária e a plantação ou conservação de florestas.

Neste padrão, existem 1.210 tipos diferentes de módulos rurais, sendo o menor de 02 hectares e o maior de 120 hectares.

Questão interessante sobre os módulos rurais é que são indivisíveis, por força do art. 65 do Estatuto da Terra, tema relativizado pela Lei 11.446/2007, que tratou da possibilidade de redução para casos de programas oficiais de apoio à agricultura familiar.

Parecido com o módulo rural, o módulo fiscal foi um mecanismo criado pela Lei 6.746/79 para fins de tributação da propriedade rural. Como é sabido, o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural, o I.T.R., é um tributo de competência da União, que é regulado pela Lei 9.393/96.

Hoje, o módulo fiscal possui importância para análise da pequena, média e grande propriedade rural, para efeitos de desapropriação, com fins de reforma agrária.

Em razão de sua importância, o tema do I.T.R. será discutido adiante, em parte própria do presente estudo.

2. A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

A regra basilar imposta pela Constituição Federal de 1988 é o direito de propriedade. Tal afirmação resta demonstrada em vários dispositivos constitucionais, como é o caso do caput do art. 5º e também de seu inciso XXII.

Contudo, como já visto, o interesse público possui supremacia sobre o particular, permitindo ao Estado, respeitados critérios previamente definidos, romper com as prerrogativas privadas e expropriar o patrimônio privado. É o que se depreende dos incisos XXIII, XXIV, XXV, do art. 5º, art. 182 e art. 184 da Constituição Federal de 1988.

Observa-se assim a imposição de restrições ao proprietário ao direito de uso, mediante ocupação temporária, em casos de perigo público iminente e retirando seu caráter perpétuo através de desapropriação.

Para Salles, desapropriação consiste no

instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público (União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios), as autarquias ou as entidades delegadas autorizadas por lei ou contrato, ocorrendo caso de necessidade ou de utilidade pública, ou, ainda, de interesse social, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro, podendo ser paga, entretanto, em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de Reforma Agrária, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas. (2006, p. 88)

As hipóteses para desapropriação são, como já visto, três, ocorrendo em caso de necessidade ou utilidade pública ou por interesse social.

Verifica-se desta forma que a propriedade que cumpre sua função social pode sim vir a ser desapropriada, quando por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, conforme bem preceitua o art. 5º, inciso XXIV.

Contudo, existem hipóteses de desapropriação de área que não esteja cumprindo sua função social, caso em que a indenização será paga em títulos da dívida pública, possuindo ainda algumas outras restrições.

Uma última possibilidade de desapropriação trazida pela Constituição Federal de 1988 refere-se à propriedade nociva, fundada através do seu artigo

243. Glebas de terras onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas estão sujeitas a esta modalidade expropriatória. Sua desapropriação garantirá a destinação da terra a colonos, para cultivo de alimentos e medicamentos. Importante ressaltar que nesta modalidade não há qualquer tipo de indenização, diferentemente do que ocorre nas outras hipóteses.

Sintetizando, Fagundes caracteriza as diferentes causas da desapropriação:

A rigor, seria necessário desdobrar em três as causas justificativas do direito de expropriar. O conceito de utilidade pública é em si tão amplo, que a menção apenas dessa causa bastaria a autorizar a incorporação ao patrimônio estatal da propriedade privada tanto quando fosse útil fazê-lo, como quando tal se afigurasse necessário ou de interesse social. A utilidade não implica necessariamente necessidade ou interesse social (em sentido estrito); mas o procedimento que for de necessidade pública ou de interesse social será, forçosamente, de utilidade pública. (1949, p. 475)

O Professor Meirelles defende que o rol das causas da desapropriação é taxativo, afirmando:

Os casos ensejadores de desapropriação acham-se taxativamente relacionados, por lei, em dois grupos: o primeiro, com fundamento em necessidade ou utilidade pública; o segundo, em interesse social. Todos, porem, definidos pelas leis federais que os enumeram, e sem possibilidade de ampliação por norma estadual ou municipal. (1995, p. 556)

Portanto, verifica-se que as hipóteses de desapropriação de imóvel, especialmente o rural, devem ser analisadas de forma pormenorizada, dadas as características individuais de cada instituto.

2.1 DESAPROPRIAÇÃO TRADICIONAL POR NECESSIDADE PÚBLICA OU UTILIDADE PÚBLICA

Com o advento do Código Civil de 1916, especificamente em seu artigo 590, surgiram em nível legislativo no Brasil as expressões necessidade e utilidade pública, o que só foi alterado no Decreto-lei 3.365/41, que fundiu estas duas espécies sob a dicotomia *utilidade pública*, em seu artigo 5º.

O Decreto-lei 3.365/41 permanece sendo uma das normas basilares da desapropriação, trazendo disposições genéricas e alguns conceitos ao procedimento. Segundo seu artigo 5º, consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea *i* do *caput* deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.

§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação".

§ 3º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.

Ainda que tenha desaparecido a expressão necessidade pública, o fato é que os quatro primeiros incisos do artigo citado contemplam exatamente esta espécie. Assim, importa diferenciar necessidade pública de utilidade pública.

Dentro da temática da desapropriação, a necessidade pública é caracterizada, segundo Harada (2012, p. 19), quando o poder público defronta-se com um problema urgente e inadiável, só removível mediante a transferência do bem particular a seu domínio.

Meirelles (1995, p. 554), por sua vez, ao conceituar necessidade pública, a define como sendo aquela que surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato.

A utilidade pública, por sua vez, é menos urgente que a necessidade pública, no entanto, caracteriza com bastante propriedade a supremacia do interesse público sobre o privado. Harada (2012, p. 19) afirma que a utilidade pública ocorre quando a incorporação da propriedade privada ao domínio estatal atende ao interesse coletivo que, encampado pelo poder político, converte-se em interesse público a ser satisfeito pelo regime da despesa pública.

Para Meirelles (1995, p. 554) a utilidade pública se apresenta quando a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, embora não seja imprescindível. A Lei Feral das Desapropriações (Dec.-lei 3.365/1941) consubstanciou as duas hipóteses em utilidade pública, pois só emprega essa expressão em seu texto.

Observa-se, portanto, que ambas são fundadas no interesse público, devendo a desapropriação obrigatoriamente possuir, nesta modalidade, fundamento no artigo citado, ou em outro que a lei expressamente aplique este recurso.

2.2 DESAPROPRIACAO POR INTERESSE SOCIAL

A função social da propriedade é identificada em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, a teor, por exemplo, do disposto nos arts. 170, III, 182, § 2º, e 186.

No entanto, na temática da desapropriação, a desapropriação por interesse social foi primeiro conceituada pela Lei n. 4.132/62, que trouxe, em seu artigo 1º, que *A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.*

O dispositivo em questão refere-se, evidentemente, ao art. 147 da Constituição de 1946, vigente à época. Esta normativa elenca ainda as hipóteses caracterizadoras do interesse social, em seu art. 2º:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas § 1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.

§ 2º As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

Observe-se o quão curiosa é a definição trazida pelo artigo 1º e as hipóteses elencadas pelo art. 2º. O art. 1º impõe que *a desapropriação será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social*. Contudo, nem todas as possibilidades indicadas pelo art. 2º estão relacionadas a propriedades com disfunção social. Conforme ensina Harada (2012, p. 20), nem todos os incisos do art. 2º relacionam-se com propriedades que não estão cumprindo sua função social. São os casos, por exemplo, dos incisos III, V, VI, que nada têm que ver com a disfunção social da propriedade.

Outrossim, a hipótese trazida pelo inciso I, que trata de desapropriação de bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo, é modalidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

As demais configuram, como bem dizer, os fundamentos mais comuns para desapropriação por descumprimento da função social.

Meirelles conceitua interesse social, afirmando:

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público. Esse interesse social justificativo de desapropriação está indicado na norma própria (Lei 4.132/1962) e em dispositivos esparsos de outros diplomas legais. O que convem assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou mesmo a certos beneficiários que a lei credencia para recebe-los e utilizá-los convenientemente. (1995, p. 554)

Aspecto interessante trazido pelo autor é o fato da área desapropriada por interesse social não ser destinada ao Estado, e sim à coletividade, diferenciando-se das demais hipóteses expropriatórias. Sobre este tema, importante o estudo dos caracteres e procedimentos a ele atinentes.

2.2.1 O CADASTRO RURAL E O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL COMO MECANISMOS DE CONTROLE DA PRODUTIVIDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL

Quando o tema é a qualificação e a quantificação da produtividade da propriedade rural, surgem alguns mecanismos capazes de indicar se o aproveitamento implica no cumprimento da função social da propriedade. Dois destes mecanismos são o cadastro rural e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural.

O cadastro rural foi implementado no Brasil por meio do art. 46 do Estatuto da Terra, que foi posteriormente regulamentado pelo Decreto n. 55.891, de 31 de maio de 1965.

Como órgão executor do cadastro rural, compete ao INCRA sua elaboração e atualização. O cadastro se mostra importante porquanto possibilita ao Estado conhecer do setor agrário do país, fazendo possível a elaboração e implementação de políticas voltadas para o campo, bem como de ações para a reforma agrária.

Nos termos do art. 46 do Estatuto da Terra, o cadastro rural deve manter atualizadas os seguintes tipos de informações:

I - dados para caracterização dos imóveis rurais com indicação:

- a) do proprietário e de sua família;
- b) dos títulos de domínio, da natureza da posse e da forma de administração;
- c) da localização geográfica;
- d) da área com descrição das linhas de divisas e nome dos respectivos confrontantes;
- e) das dimensões das testadas para vias públicas;
- f) do valor das terras, das benfeitorias, dos equipamentos e das instalações existentes discriminadamente;

II - natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população:

- a) até 5.000 habitantes;
- b) de mais de 5.000 a 10.000 habitantes;
- c) de mais de 10.000 a 20.000 habitantes;
- d) de mais de 20.000 a 50.000 habitantes;
- e) de mais de 50.000 a 100.000 habitantes;
- f) de mais de 100.000 habitantes;

III - condições da exploração e do uso da terra, indicando:

- a) as percentagens da superfície total em cerrados, matas, pastagens, glebas de cultivo (especificadamente em exploração e inexplorados) e em áreas inaproveitáveis;
- b) os tipos de cultivo e de criação, as formas de proteção e comercialização dos produtos;
- c) os sistemas de contrato de trabalho, com discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais;

- d) as práticas conservacionistas empregadas e o grau de mecanização;
- e) os volumes e os índices médios relativos à produção obtida;
- f) as condições para o beneficiamento dos produtos agropecuários.

Barros ressalta que

São 5 (cinco) as espécies de cadastros rurais hoje existentes no país. A Lei n. 5.868, de 12.12.72, regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 18.04.73, criou 4 (quatro) deles, e a Lei n. 8.847, de 28.01.94, criou a quinta espécie. Eles são assim nominados: 1) cadastro de imóveis rurais; 2) cadastro de proprietários rurais; 3) cadastro de arrendatários e parceiros; 4) cadastro de terras públicas; 5) cadastro fiscal de imóveis rurais. (2012, p. 82)

O cadastro de imóveis rurais tem por objetivo verificar o modo de uso dos imóveis rurais pelo país.

Por sua vez, o cadastro de proprietários rurais tem a finalidade de dar conhecimento ao Estado do nível de concentração de terras, fornecer as informações necessárias para lançamento do ITR, propiciar o conhecimento da nacionalidade dos titulares de terras bem como a classificação geral dos proprietários de imóveis rurais.

O cadastro de arrendatários e parceiros tem o propósito fundamental de possibilitar a estes terceiros a obtenção de créditos e benefícios agrícolas. O cadastro de terras públicas dá conhecimento das terras pertencentes aos entes federativos.

Por fim, o cadastro fiscal de imóveis rurais, instituído pela Lei 8.847, tem o propósito de reestruturar o cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural. Sobre ele, Barros afirma que

este cadastro tem a exclusiva finalidade de reestruturar o cálculo do Imposto Territorial Rural. De todos eles, este é o único cadastro rural que não fica na órbita do INCRA, e sim na Secretaria da Receita Federal. sendo que sua gestão compete à Receita Federal, e não ao INCRA, como os demais. (2012, p. 83)

Sobre a importância dos cadastros, Barros afirma que:

O que se precisava obter com o cadastro rural, já enfrentado quando da análise de seu conteúdo em item anterior, tinha

finalidades, que podem ser agrupadas em 2 (duas) grandes linhas: 1) econômicas e sociais; 2) fiscais. A finalidade econômica e social acontece quando os dados por ele obtidos contribuem para que o Governo Federal estabeleça no País zonas típicas de estrutura e problemática homogênea onde se possa implementar uma mesma política agrícola com orientação específica de macro e microeconomia e aplicação de assistência técnica e creditícia aos que ali trabalham. É possível ainda se inserir dentro desta finalidade o conhecimento da disponibilidade de terras públicas para fins de colonização e para regularização da situação dos posseiros. Essa finalidade também possibilita o conhecimento da situação jurídica dos estrangeiros no País. Já a finalidade fiscal ocorre quando os dados nele obtidos possibilitam a fixação das contribuições sindicais cobradas pelo INCRA e a tributação do I.T.R. pela Secretaria da Receita Federal. (2012, p. 83)

Portanto, o cadastro rural⁷ vem contribuir para o Governo Federal desenvolver políticas voltadas especificamente para as áreas relacionadas, com o desenvolvimento de iniciativas específicas segundo os usos e costumes de cada região. Outrossim, possibilita o conhecimento e dimensionamento das terras públicas com a finalidade de colonização e para a regularização das áreas ocupadas por posseiros.

A finalidade fiscal do cadastro rural visa, conforme visto, apurar o quantitativo dos tributos incidentes sobre a propriedade agrária. A tributação sobre a propriedade rural sempre foi preocupação recorrente daqueles que detinham o poder do Estado.

No Brasil, o imposto sobre a propriedade rural era, a princípio, de competência dos municípios, e foi instituído a partir da Constituição de 1891. Este sistema se seguiu pelas constituições de 1934, 1937 e 1946. A Emenda Constitucional n. 10, de 10 de novembro de 1964, conferiu a legitimidade do Imposto Territorial Rural (I.T.R.) à União, cuja verificação de dados e lançamento, até hoje, pertencem ao INCRA.

Ainda que seja um imposto pertencente à União, o I.T.R. pode ainda ser cobrado pelos Municípios, conforme ensina Barros:

Graças à pressão dos Municípios, a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, modificou o art. 153 da Constituição Federal, para possibilitar que a fiscalização e cobrança do I.T.R. pudessem ser efetuadas no âmbito

⁷ No Anexo A pode-se encontrar o Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR, Diac.

municipal, desde que não implicasse sua redução ou outra forma de renúncia fiscal. Em decorrência dessa alteração constitucional, foi aprovada a Lei n. 11.250, de 27 de dezembro de 2005, estabelecendo que a União, através da Secretaria da Receita Federal, poderia celebrar convênios com o Distrito Federal e Municípios que assim viessem a optar, com o fim de delegar as atribuições de fiscalização, inclusive de lançamento dos créditos tributários e de cobrança do I.T.R., sem que com isso ficasse afastada a competência supletiva federal. (2012, p. 88-89)⁸

O I.T.R. é, atualmente, regulado pela Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, tendo trocado sua nomenclatura por uma mais apropriada, passando a se chamar Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural. No entanto, a sigla, por uma questão cultural e por seu uso constante, manteve-se a mesma. O fato jurídico gerador do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel rural.

Para efeitos de incidência do I.T.R., deve-se observar que o imóvel não pode estar localizado em zona urbana, ainda que exerça atividade tipicamente rural. Esta é a lição que ensina Barros, comentando o advento da Lei n. 9.393/96:

No entanto, a lei, no mesmo diapasão da anterior, inovou quando estabeleceu expressamente que o imóvel rural, base para a incidência do imposto, não era aquele do conceito do art. 4º, inciso I, do Estatuto da Terra, que podia ser encontrado, inclusive, no perímetro urbano, porquanto a ênfase que se lhe dava era na forma de exploração agrária, e não na sua localização, para estabelecer que gerava imposto a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel rural por natureza, com a engática conclusão de que ele deveria estar localizado fora da zona urbana do município. A lei veio para acalmar uma dúvida até então existente: a de se estabelecer a competência para a cobrança de imposto sobre um imóvel rural por destinação legal dentro do perímetro urbano, já que o poder público municipal entendia ser de sua competência, e o imposto seria o I.P.T.U. (2012, p. 89)

Fator interessante sobre o lançamento do I.T.R. é que este se dá sempre no dia 1º de janeiro de cada ano, sendo lançado, inexoravelmente, em nome daquele que figurar, nesta data, como titular do imóvel.

⁸ Através da Instrução Normativa SRF n. 643, de 12 de abril de 2006, a Secretaria da Receita Federal dispôs sobre o convênio a ser firmado com o Distrito Federal e os Municípios para a delegação das atribuições, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do I.T.R., inclusive, apresentando modelo de convênio a ser firmado entre as partes.

A base de cálculo do I.T.R. é o valor da terra nua, como sendo aquele declarado pelo contribuinte em sua declaração anual. Trata-se de importante questão, pois as informações prestadas no I.T.R. serão confrontadas com as indicadas pelo cadastro rural para fins de comparação com a área declarada como sendo de terra nua e a área efetivamente não utilizada.

Para efeitos da declaração do ITR, o contribuinte deverá preencher o DIAC (Documento de Informação e Atualização Cadastrais) e o DITR (Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), para que a declaração possa sempre ser devidamente atualizada.

Terra nua, para todos os efeitos, é a área da propriedade, desconsiderando construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e as florestas plantadas. Sobre esta questão, Barros ensina:

Embora terra nua seja um conceito jurídico bem delimitado e de fácil compreensão, o legislador do I.T.R. não quis deixar dúvida quando disse que, para valorar essa terra nua e estabelecer o V.T.N., o contribuinte não deve considerar as construções, instalações e benfeitorias, as culturas permanentes e temporárias, as pastagens cultivadas e melhoradas e as florestas plantadas, ou seja, tudo aquilo implementado pelo homem à terra e que contribuiu para aumentar o seu valor de mercado. (2012, p. 91)

O valor da declaração da terra nua poderá variar segundo a oferta e a procura do mercado, o que pode variar de ano para ano, retratando política de preocupação com o produtor rural, na medida em que considera, para efeitos de incidência do ITR, eventuais perdas de valores sofridas pela terra, por questões naturais ou econômicas. Barros complementa:

O valor de mercado, assim, resgata uma política fiscal preocupada também como o homem proprietário rural, e não só com o aumento da arrecadação do Governo. (2012, p. 91)

Outra questão alterada foi a consideração do tamanho total da propriedade, como medida unitária, e não a consideração por hectares, como ocorria anteriormente.

A apuração do valor do ITR se dá mediante o cálculo entre o percentual da área aproveitável e a efetivamente utilizada, resultando do GU, Grau de Utilização.

Importante é conceituar área aproveitável e área efetivamente utilizada, ainda que já tenham sido genericamente definidas no presente trabalho.

Área aproveitável é a área possível de exploração no imóvel rural, excluídas as ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias, de preservação permanente, de reserva legal, de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas e as reflorestadas com essências nativas ou exóticas e as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, granjeira, aquícola ou florestal.

Barros leciona que

Área efetivamente utilizada é aquela (1) - plantada com produtos vegetais e a de pastagens plantadas; (2) - a de pastagens naturais, observado o índice de lotação por zona de pecuária fixado pelo Poder Executivo; (3) - a de exploração extrativa, observados o índice de rendimento por produto, fixado pelo Poder Executivo e a legislação municipal; (4) - a de exploração de atividade granjeira e aquícola e (5) - aquelas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens. (2012, p. 92)

O I.T.R., como se sabe, é operacionalizado pela Receita Federal, que possui legitimidade para instaurar procedimentos e impor penalidades. No entanto, a lei concedeu ao órgão possibilidade de celebrar convênios junto ao INCRA, IBAMA, FUNAI e Secretarias Estaduais de Agricultura para fiscalizar as informações prestadas pelo contribuinte.

Com o advento da Lei 11.250/2005, a Receita Federal pôde realizar também convênios com o Distrito Federal e Municípios para delegar a estes entes federados a competência de fiscalização, lançamento e cobrança do I.T.R., mantendo-se à Receita, neste caso, competência supletiva. Nada impede, contudo, que no advento de irregularidades o convênio possa ser denunciado e a competência retornar ao órgão federal.

Observe-se que, com os dois sistemas, tanto o cadastro rural quanto o I.T.R., a União terá acesso às informações prestadas pelo titular do direito real da propriedade, sendo-lhe possibilitado aferir as informações apresentadas

sobre os padrões de qualidade ambiental das propriedades rurais, com base na área agricultada e nas culturas que são cultivadas.

2.2.2 Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

Vários são os conceitos da desapropriação. Para Pontes de Miranda (1968, p. 371), *é a retirada da propriedade com indenização integral, a que a Constituição de 1967, art. 150, § 2º, 1ª parte, exige ser prévia e justa.*

Para Meirelles,

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação-sancão, art. 182, § 4º, III, da CF), neste caso com pagamento em títulos da dívida pública, aprovados pelo Senado Federal. (1994, p. 303)

Os conceitos apresentados possibilitam concluir que a desapropriação possui gênero de interesse público, na perda compulsória da propriedade e na justa indenização. Quando em desavença com o direito privado, o direito público prevalece, em decorrência especialmente do princípio da supremacia do interesse público.

A Constituição Federal de 1988 regula a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante pagamento prévio da justa indenização em dinheiro, conforme art. 5º, inciso XXIV.

Possibilita a desapropriação por contrariedade ao Plano Diretor da cidade, mediante pagamento do valor real da indenização em títulos da dívida pública municipal, segundo o art. 182, § 4º, III. Prevê ainda a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, de imóvel rural que não esteja cumprindo a função social da propriedade, mediante pagamento da justa indenização em títulos da dívida agrária, conforme prescrito no art. 184.

Por fim, uma última hipótese é lançada, impondo à União o dever de expropriar glebas onde forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, neste caso, sem qualquer tipo de indenização.

Com efeito, pode-se observar de modo bastante claro três hipóteses diferentes de desapropriação expressamente permitidas pela Constituição de

1988: a da propriedade que cumpre a sua função social, a daquela que não cumpre sua função social e a da propriedade nociva à coletividade.

O que motiva a desapropriação, conforme visto, é sempre o interesse público, como gênero, do qual são espécies a necessidade pública, a utilidade pública, o interesse social, o interesse social para fins de reforma agrária, o interesse social para o desenvolvimento da política urbana e o interesse social para erradicação de propriedade nociva.

O interesse público se caracteriza pelas necessidades coletivas, defendidas pelo poder público e reguladas pelo legislador constituinte e infraconstituinte, já tendo sido, inclusive, objeto de conceituação no presente estudo.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, prevista no art. 184 da Constituição de 1988, só pode ser aplicada sobre o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social e a justa indenização é paga em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos. Exceção é feita sobre as benfeitorias úteis e necessárias, cujas indenizações são pagas em dinheiro.

Estão excluídas desta modalidade de desapropriação a pequena e a média propriedade rural bem como a propriedade produtiva. Aspecto interessante é que as exceções apenas podem ser aplicadas se o proprietário não tiver outra propriedade, competindo esta prova à União, nos autos da ação desapropriatória⁹.

A Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Nos termos do art. 2º desta lei, apenas a propriedade rural que não cumpre sua função social é passível de desapropriação, devendo haver uma notificação prévia ao proprietário.

Como já mencionado no presente trabalho, as pequenas e a médias propriedades rurais não podem ser desapropriadas nesta modalidade, salvo se seu proprietário tiver outra propriedade. O art. 4º desta Lei conceitua que a

⁹ Não pode ser exíflida do expropriado a prova negativa do domínio, competindo à União provar a existência de outra propriedade através de danos constantes no cadastro rural do INCRA (MS n. 21.919, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 6-6-97).

pequena propriedade rural é aquela com até 04 módulos fiscais e a média a de 04 a 15 módulos fiscais.

Propriedade produtiva, para os fins desta norma, é aquela que explora econômica e racionalmente seus recursos, conduzindo simultaneamente a graus de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo governo federal.

Em seu artigo 9º, a Lei 8.629/93 complementa os critérios objetivos previstos no art. 186 da Constituição de 1988 quando conceitua a função social da propriedade rural. Nos termos desta normativa:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os 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.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

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

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

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

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Trazendo os supracitados critérios, que não definem de modo fechado seus conceitos, o legislador permitiu que estes requisitos pudessem ser atualizados e analisados segundo os usos e costumes de cada região.

Apenas as propriedades rurais que não estejam cumprindo sua função social é que estão sujeitas à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, o que não impede que a propriedade que atenda sua função social seja desapropriada com base em outro fundamento, contanto que seja verificado no caso o interesse público preconizado, mediante pagamento prévio da justa indenização em dinheiro.

O valor da indenização estará intimamente ligado ao convencimento do magistrado. Quando da apresentação do laudo avaliativo, o juiz poderá valer-se ou não da conclusão e avaliação do perito, podendo fazer uso de outros meios objetivos não considerados no laudo.

A lei prevê ainda o prazo de três anos para que a terra desapropriada seja destinada aos beneficiários da reforma agrária, mediante a distribuição de títulos de domínio referentes a cada gleba, inegociáveis pelo período de dez anos.

Com o objetivo do aumento da produtividade e eficiência do uso do solo, o legislador concedeu especial atenção à redistribuição da terra que não cumpre sua função social, zelando pelos princípios preconizados pelo art. 186 da Constituição Federal de 1988.

A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, é regulada pela Lei Complementar 76, de 06/07/1993. O trâmite segue a regra do procedimento sumário, com caráter especial.

2.2.2.1 Procedimentos

Como já visto, o procedimento desapropriatório tem assento constitucional, pelo art. 184 da Constituição Federal de 1988, e é regulado pela Lei Complementar n. 76, de 06 de julho de 1993, alterada pela também Lei Complementar n. 88, de 23 de dezembro de 1996.

Harada explica que algumas características específicas da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

Essa espécie de desapropriação, prevista no art. 184 da CF, só pode atingir o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social e a justa indenização é paga em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, com exceção das benfeitorias

úteis e necessárias, que serão indenizadas em dinheiro. (2012, p. 21)

É cediço que o direito ao devido processo legal, norma de caráter fundamental, visa proteger o particular de eventual arbitrariedade do poder público.

Em assim sendo, a regulação mais específica da desapropriação se faz de enorme importância, à fim de que arbitrariedades e ilegalidades não venham a ocorrer e para também possibilitar ao cidadão o acesso a informações e meios de defesa no processo administrativo e judicial.

Na ação judicial, o expropriante é a União, que atua por meio do INCRA, que é o órgão executor da reforma agrária. Vale lembrar que a desapropriação, nesta modalidade, é de competência exclusiva da União, não podendo ser desenvolvida por outros entes federativos.

Sobre a questão da competência, Harada explica:

Cabe privativamente à União Federal desapropriar, por meio de seu órgão executor da reforma agrária, INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -, que voltou a ser encimado pelo Ministério da Reforma Agrária, recriado em 1996. (2012, p. 24)

A competência, portanto, para processar e julgar a demanda desapropriatória pertence à Justiça Federal, na seccional onde o imóvel possuir sua sede, podendo o órgão, inclusive, criar varas especializadas na questão agrária, conforme as demandas que surgirem.

Conforme Barros (2012, p. 54) explica, o Estatuto da Terra retirou dos demais entes públicos federativos a legitimidade para promover a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, outorgando apenas ao INCRA, autarquia federal, plena competência para implementar sua execução.

Outrossim, este entendimento foi consolidado pela Constituição Federal de 1988 que cuidou de alocar a reforma agrária dentro do Título VII, Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária, fixando princípios e diretrizes de competência federal. Portanto, qualquer iniciativa estadual ou municipal que implique em desapropriação para reforma agrária poderá ser questionada face à flagrante violação à Constituição Federal de 1988.

Conforme lição de Barros (2012, p. 54), previamente ao procedimento judicial de desapropriação, deve o INCRA promover demanda administrativa, para aferir sobre o tamanho e a improdutividade, que resultará em decreto por parte do Presidente da República, declarando aquele imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária.

Esta obrigatoriedade resulta do art. 37 da Constituição Federal de 1988, na parte que trata do princípio da publicidade, que deve ser observada em todo ato administrativo.

Este decreto presidencial, que deverá ser publicado no Diário Oficial da União, consistirá em prova hábil a configurar a fumaça do bom direito para a concessão judicial de eventual tutela antecipatória de vistoria e avaliação, procedimentos preparatórios para o ingresso da ação desapropriatória.

Importante ressaltar que o proprietário da área deverá ser intimado pessoalmente para que possa acompanhar todo o procedimento administrativo, sendo-lhe garantido o exercício do contraditório e a ampla defesa. Contudo, na hipótese da área ser previamente considerada improdutiva pelo INCRA, é muito provável que o titular do direito daquela terra não esteja presente no imóvel com uma regular frequência. Nesta hipótese, é aceitável que a intimação seja perpetrada em face de um preposto ou funcionário da fazenda. Vejamos julgado do STF sobre o tema:

MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184, CAPUT). MÉDIA PROPRIEDADE RURAL (CF, ART. 185, I). ÁREA QUE RESULTOU DE DOAÇÃO CELEBRADA EM MOMENTO QUE PRECEDEU TANTO A EDIÇÃO DA MP 1.577/97 (REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP 2.183-56/2001) COMO A PUBLICAÇÃO DO ATO PRESIDENCIAL QUESTIONADO. INEXPROPRIABILIDADE DO IMÓVEL RURAL EM QUESTÃO. FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI 8.629/93, ART. 2º, § 2º). OFENSA AO POSTULADO DO DUEPROCESS OF LAW (CF, ART. 5º, LIV). NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. A PEQUENA E A MÉDIA PROPRIEDADES RURAIS, EM TEMA DE REFORMA AGRÁRIA, SÃO CONSTITUCIONALMENTE INSUSCETÍVEIS DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO A QUE SE REFERE O ART. 184 DA CARTA POLÍTICA. A pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros

fixados em sede legal (Lei 8.629/93, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos - sejam eles produtivos ou não - não possua outra propriedade rural. A prova negativa do domínio, para os fins do art. 185, I, da Constituição, não incumbe ao proprietário que sofre a ação expropriatória da União Federal, pois o ônus probandi, em tal situação, compete ao poder expropriante, que dispõe, para esse efeito, de amplo acervo informativo resultante dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural. Precedente. A NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL, EM TEMA DE REFORMA AGRÁRIA, TRADUZ EXIGÊNCIA IMPOSTA PELA CLÁUSULA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. - A vistoria administrativa do imóvel rural, na fase preliminar do procedimento expropriatório instaurado para fins de reforma agrária, deve ser precedida de notificação pessoal, dirigida ao proprietário rural, sob pena de desrespeito à cláusula constitucional do due process of law, cuja inobservância afeta a própria declaração expropriatória, invalidando-a desde o momento em que formalmente veiculada em Decreto presidencial. Precedentes. (STF - MS: 23006, Relator: CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 29/08/2003)

A Lei Complementar n. 76, em seu artigo 3º, prevê que a União possui o prazo decadencial de dois anos para ingressar com a ação de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, contados a partir da publicação do decreto que declaratório no DOU. Nesta hipótese, todos os atos restam prejudicados e por conseguinte sem efeito. Nada obsta, contudo, que novo procedimento seja iniciado, na hipótese de superveniência de caducidade.

A petição inicial do procedimento desapropriatório, por ser de procedimento especial, possui alguns requisitos específicos. Nestes termos, além das disposições inscritas pelos artigos 282 e 283 do Código de Processo Civil, a petição inicial deverá conter os elementos indicados pelo art. 5º da Lei Complementar n. 76, com as alterações trazidas pela Lei Complementar n. 88:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

- I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;
- II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;
- III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Quanto à petição inicial, conforme ensina Harada,

Além de contar os mesmos requisitos previstos no Código de Processo Civil e nela coinstar a oferta do preço, deverá ser instruída com os seguintes documentos: o texto da DIS; as certidões imobiliárias; o documento cadastral do imóvel; o laudo de vistoria e avaliação do imóvel expropriado, onde constem a relação de benfeitorias, culturas, pastagens, etc., e a discriminação em separado dos valores da terra nua e das benfeitorias indenizáveis; o comprovante de lançamentos dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao preço oferecido para pagamento de terra nua e o comprovante de depósito do valor ofertado para as benfeitorias úteis e necessárias. (2012, p. 25)

Observe-se que a determinação da oferta do preço como requisito da petição inicial se justifica em razão da obrigatoriedade constitucional de que a indenização pela terra nua seja justa e prévia, nos termos do art. 5º, XXIV, e paga mediante emissão de títulos da dívida agrária. Vale lembrar que exceção é feita às benfeitorias úteis e necessárias, cuja indenização se dará em dinheiro.

Ainda que o dispositivo constitucional afirme que a indenização será prévia, o fato é que o preço indicado na inicial não se refere a valor algum depositado, consistindo apenas em uma oferta, porquanto pode a quantia apresentada ser rejeitada pelo juiz. A oferta deve perfazer a mesma quantia verificada no procedimento administrativo de vistoria e avaliação realizado pelo INCRA.

Outro critério especial importante é a obrigatoriedade de juntada, com a inicial, do decreto declaratório de interesse social, para restar demonstrada a vontade pública de retirada da propriedade privada, por interesse social.

A apresentação de certidões atualizadas do imóvel implica na demonstração da indicação do proprietário do bem, bem como da condição cadastral junto ao INCRA e junto à serventia de imóveis, à fim de também verificar se existem ônus reais que recaiam sobre ele.

O laudo de vistoria e avaliação, por sua vez, se presta a indicar se a propriedade é grande e improdutiva, indicando ainda todos os pormenores de benfeitorias e demais fatores que possam implicar no valor ou na própria improdutividade do bem.

Neste requisito da petição inicial da ação expropriatória, é importante que o magistrado tenha em mãos dados técnicos do bem que será desapropriado e não informações genéricas ou empíricas.

Cumpridos os requisitos formais da petição inicial, após seu protocolo, ela será distribuída ao Juiz Federal da seccional da Justiça Federal onde se localiza o registro imobiliário do imóvel.

Sobre o despacho inaugural da ação desapropriatória, Harada ensina:

Ao despachar a inicial, o juiz, de plano ou no prazo máximo de 48 horas, mandará imitar o autor na posse do imóvel, determinará a citação do expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser, e expedirá o mandado de averbação da ação no Registro de Imóveis competente. (2012, p. 25)

A polêmica determinação imediata de imissão na posse do imóvel decorre de exigência legal com o intuito de conceder ao expropriante a imediata posse do bem, para que se possa promover a ocupação da coisa e, por conseguinte, torna-la produtiva através do trabalho de seus contemplados.

Não obstante, observa-se que a Lei Complementar n. 76 exigiu que o Estado, na propositura da demanda desapropriatória, fizesse prova da emissão dos Títulos da Dívida Agrária e do depósito judicial da indenização prevista para as benfeitorias úteis e necessárias, sobre os valores apontados pela vistoria e avaliação realizadas em sede administrativa.

O fato é que a indenização prévia, preconizada pela Constituição Federal de 1988, configura, na realidade, esta oferta por parte da União, e diz-se prévia, pois a inicial de desapropriação deve vir acompanhada dos respectivos comprovantes de concessão e depósito, conforme o caso.

Harada comenta a inexatidão legal da matéria:

A imissão de posse pela forma determinada fere, às escâncaras, o procedimento constitucional do prévio pagamento da justa indenização em títulos da dívida agrária (art. 184, CF). Exibição do comprovante de lançamento de títulos no valor ofertado não significa pagamento prévio do valor da terra nua. É preciso que tais títulos estejam na disponibilidade do expropriado para sua fruição. Antes disso, não pode o proprietário ser despojado de sua posse. Outrossim, a proibição constitucional de desapropriar propriedade produtiva e a pequena e média propriedade rural, como tais definidas em lei, fatos dependentes de apuração por perícia, aliada à amplitude de defesa assegurada ao expropriado (art. 9º), esta a desaconselhar a imissão *in initio litis*. (2012, p. 26)

Ainda sobre a imissão na posse do imóvel em processo de desapropriação, competirá ao magistrado a análise da documentação trazida aos autos, pois, em se verificando inconsistências ou vícios, a ordem poderá ser negada ou postergada, ou o processo, inclusive, extinto por inépcia.

Vencida a etapa do recebimento da inicial, questão interessante é a trazida pela Lei Complementar n. 76, que prescreve que tanto a pessoa do proprietário do bem ou seu representante legal estão aptos ao recebimento do mandado citatório. Em estando o titular falecido, a legitimação para responder a demanda se transfere ao cônjuge. Na ausência deste, eventual herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

Outrossim, como leciona Harada (2012, p. 26), serão citados ainda os titulares de direitos reais sobre a propriedade e os confrontantes que tenham contestado as divisas do imóvel no processo administrativo de desapropriação. Se, contudo, não tiverem contestado de forma fundamentada a divisa das terras, não possuirão legitimidade para ingressar na relação processual judicial por falta de interesse de agir.

O ato citatório ocorrerá nos mesmos termos preconizados pelo Código de Processo Civil, sendo preferencialmente pelos correios e, restando esta alternativa inexitosa, por Oficial de Justiça ou edital, conforme o caso.

Ao juiz é conferida a possibilidade de abreviar a fase cognitiva da ação mediante tentativa de composição amigável, através de audiência conciliatória, com a presença sempre obrigatória do Ministério Público Federal. Harada (2012, p. 27) lembra que a audiência de conciliação não é impositiva e não suspende o curso da ação.

Em matéria de defesa, o único item possível de contestação é o valor da avaliação, não sendo possível a discussão do interesse público declarado sobre o imóvel por meio do decreto presidencial declaratório, o que envolveria apenas o ato administrativo perfeito, não eivado de vício.

A declaração de interesse social sobre imóvel rural deve obedecer aos caracteres inerentes ao tipo, podendo, contudo, ser questionado ou contestado se houver vícios capazes de maculá-lo. Como exemplo, pode-se destacar a imperatividade dos requisitos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, quais sejam ser a propriedade de grande tamanho e a sua improdutividade.

Neste contexto, em sendo a propriedade média ou pequena, ou mesmo produtiva, atendendo aos preceitos dos arts. 4º e 6º da Lei n. 8.629/93, a legalidade do ato declaratório poderá ser levada à análise do Poder Judiciário para firmar ou não conclusão sobre a existência dos pressupostos de legalidade, como bem lhe autoriza a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal¹⁰.

Nesta situação, conforme ensina Barros (2012, p. 60), o Judiciário estaria se debruçando não no critério de interesse social, mas sim na própria validade e existência do ato, que poderá estar viciado, não estando apto, nesta hipótese, a produzir efeitos, e menos ainda de violar um direito individual protegido em nível constitucional, como é o caso do direito de propriedade.

Voltando à possibilidade de se questionar o valor da indenização, dúvida séria paira sobre o valor justo a se indenizar pela terra nua desapropriada, pois a redação original do art. 12 da Lei n. 8.629/93 torna o dispositivo muito genérico e pouco conclusivo sobre esta temática:

¹⁰ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

Contudo, a norma em comento foi alterada pela Medida Provisória n. 1.703, que passou a dispor:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e ancianidade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

Existe corrente doutrinária no sentido de que a alteração em questão foi inconstitucional, como afirma Barros:

É de se observar que a intenção do Poder Executivo com essa Medida Provisória foi de fixar parâmetros objetivos para a indenização. Repito aqui o que já disse anteriormente: que a medida provisória é flagrantemente inconstitucional por dois motivos: o primeiro deles é que sendo a competência do Executivo excepcional, o binômio relevância e urgência para sua edição necessita de fundamentação prévia. A manifestação de vontade, portanto, necessitaria de motivação. E o segundo, que sua reedição continuada lhe retira o caráter de urgência. (2012, p. 62)

Não obstante os posicionamentos em contrário, o fato é que a alteração propiciou a fixação de critérios objetivos para aferição do valor da indenização, e enquanto estiver vigente produzirá efeitos nas demandas desapropriatórias.

Como visto, o cerne da defesa na ação de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, será apenas contestar o valor indenizatório proposto pela União, em sede de laudo de vistoria e avaliação. De forma excepcional, será discutido algum vício que pudesse macular o decreto declaratório do interesse social.

Portanto, na maioria das ocasiões, a instrução se desdobrará em prova pericial, a fim de confrontar os valores apresentados pelo INCRA com a petição inicial. A grande discussão recairá sobre o valor atribuído à terra nua e às benfeitorias indenizáveis. No ensinamento de Harada,

Sobrevindo a contestação, o juiz determinará a prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, designará o perito judicial, formulará os quesitos que julgar necessários, intimará o perito e assistentes para prestarem o compromisso e intimará as partes para apresentarem quesitos em 10 (dez) dias, fixando o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para a conclusão da perícia. Havendo acordo sobre o preço, este será imediatamente homologado por sentença, caso contrário, será designada audiência de instrução e julgamento, dentro do lapso temporal de 15 (quinze) dias a contar da conclusão da perícia, proferindo sentença no ato ou nos 30 (trinta) dias subsequentes, fixando individualmente os valores da terra nua e das benfeitorias indenizáveis. (2012, p. 28)

A sentença, por sua vez, transmitirá a propriedade do particular para a União e fixará o valor da indenização sobre a terra nua e sobre as benfeitorias indenizáveis. Neste momento, impera o princípio do livre convencimento do magistrado, que fará uso de qualquer meio para formar seu convencimento e assim por fim ao litígio.

É cediço que o juiz não está adstrito a nenhum laudo pericial para julgar qualquer demanda, podendo fazer uso, segundo Barros (2012, p. 63), de uma pesquisa de mercado para quantificar o valor da indenização no caso da ação desapropriatória.

Ainda segundo Barros,

A jurisprudência é pacífica no sentido de que a indenização será atualizada com juros compensatórios e juros moratórios. Os juros compensatórios, que serão de 12% ao ano, serão contados a partir da imissão da posse no imóvel. Já os juros moratórios, que serão de 6% ao ano, incidirão a partir do

transito em julgado da sentença. Ambos os tipos incidirão até o efetivo pagamento da indenização. (2012, p. 63)

Em sede de sucumbência, o sucumbente poderá ser tanto o expropriante quanto o expropriado, a depender do valor da indenização, se superior ou inferior do ofertado na petição inicial, sendo os honorários sucumbenciais de até 20% sobre o valor da diferença, se houverem. Conforme ensina Harada:

As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou do expropriante, na hipótese de valor superior ao ofertado. Os honorários do advogado serão fixados em até 20% sobre o valor da diferença entre o preço ofertado e o valor da indenização fixada, ao passo que os do perito serão arbitrados em quantia fixa, atendida a complexidade do trabalho desenvolvido. (2012, p. 29)

Em caso de recurso da sentença de mérito, deve-se observar o teor da decisão prolatada.

Em regra, como já afirmado, o decreto declaratório do interesse social para a desapropriação da área não é passível de contestação, salvo se decorrer de vício que possa macular a existência do ato. Se for este o caso, o certo é que o recurso de apelação seja recebido em seu efeito suspensivo, à fim de proteger o direito de propriedade pleiteado pelo expropriado.

Contudo, se o objeto do recurso não versar sobre a validade do ato declaratório, não haverá possibilidade de questionar a transmissão da propriedade para União, resumindo-se o teor da apelação apenas ao quantum indenizatório.

Nesta hipótese, o ente público poderia de imediato requerer o cumprimento do julgado, para que fosse levado a registro junto ao Cartório de Imóveis para a transmissão da propriedade. Poderia. Conforme comenta Harada (2012, p. 28), a apelação do expropriado terá efeito meramente devolutivo e a do expropriante terá duplo efeito.

O fato é que no intuito de resguardar o direito do expropriado, no que tange à indenização prévia pela terra nua e pelas benfeitorias, o cumprimento de sentença se resumirá numa ratificação da imissão de posse e

apenas após o levantamento pelo expropriado dos valores pagos é que o juiz expedirá o mandado de registro.

Problemática se revela na hipótese do expropriado permanecer inerte quanto ao levantamento dos valores depositados, o que autorizaria a translação do registro. Por falta de determinação legal, a translação poderia levar anos até que o expropriado viesse a receber a indenização fixada na sentença.

Comentando a temática, Harada ensina que:

Prescreve o art. 16 que, após o trânsito em julgado da sentença, a pedido do expropriado, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor dos tributos e as multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido o mandado translativo do domínio a favor do expropriante para fins de registro. (2012, p. 28)

É provável que este tema seja esmiuçado pela jurisprudência, no sentido de se fixar o tempo que o expropriado terá para fazer o levantamento da quantia, sob pena de translação coercitiva do domínio.

Se, contudo, o objeto da sentença se restringir ao valor indenizatório, a apelação terá efeito meramente devolutivo, se interposta pelo expropriado, e terá o duplo efeito se interposta pela expropriante, conforme já apontado.

Outrossim, ainda sobre a temática recursal, não se aplicará à sentença desta modalidade de ação desapropriatória o chamado recurso de ofício, disposto no art. 475 do Código de Processo Civil, que obriga o reexame necessário da matéria em que o ente público figura como sucumbente.

O recurso de ofício existirá sim, no entanto, em uma única situação. Nas palavras de Harada (2012, p. 28), a sentença que condenar o expropriante em quantia superior a 50% do valor ofertado fica sujeita ao duplo grau de jurisdição. Deve-se considerar também, para efeito dos 50%, a atualização monetária da condenação.

Como já ressaltado anteriormente, a intervenção do Ministério Público Federal em ações desapropriatórias é obrigatória, conforme previsão do art. 18, § 2º, da Lei Complementar n. 76, sob pena de nulidade, nos termos do art. 246 do CPC.

No entanto, segundo Barros (2012, p. 65), esta regra tem sido mitigada tanto pelo MPF quanto pelos tribunais, que entendem que o ato só será passível de anulação se acarretar às partes qualquer prejuízo, devendo se manifestar no feito por último, após as manifestações das partes. Ausente o prejuízo, a ausência do MPF consistiria apenas em irregularidade superável, o que coaduna com a finalidade da ação desapropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, que prima pela economia e pela celeridade processual.

Por fim, apenas para atender à onde do Movimento Nacional pela Conciliação, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, é importante destacar que em todo o curso do processo o acordo entre as partes é possível.

O acordo, se existente, deve obedecer à conveniência do expropriado e aos critérios de legalidade para o expropriante, devendo, neste cenário, ser de interesse do Estado, primando pelos princípios que regem a administração pública e os demais critérios de conveniência e oportunidade. Poderá o acordo ocorrer a qualquer momento, seja antes ou após a sentença, devendo ser previamente manifestado pelo MPF, sob pena de nulidade.

2.2.2.2 A IMPORTÂNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária é popularmente compreendida como sendo o ato de dar um pedaço de terra a quem não tem. Desde a antiguidade, as invasões comumente ocorridas entre diferentes povos tinham um cunho essencialmente relacionado à expansão territorial.

No Brasil, o marco inicial foi o Tratado de Tordesilha, firmado em 07 de junho de 1494, firmado entre Portugal e Espanha, dividindo terras recém descobertas no novo continente americano. Eis aí o início do direito de propriedade de terras envolvendo o território brasileiro.

Com o início do processo de colonização, segundo Barros,

Portugal objetivava conceder terras àqueles que nela desejavam produzir, sob pena, inclusive, de retomada. Foi para desenvolver esta política que foi nomeado o Governador-Geral Martin Afonso de Souza, surgindo aí o conhecido

donatarialismo, que acabou por fracassar poucos anos após sua instituição. (2012, p. 47)

Segundo o autor, para otimizar a exploração da Colônia, Portugal passou a aplicar o sistema de capitanias hereditárias, já vigente no reino, doando terras por critério de sesmarias, redistribuindo as áreas não exploradas entre novos contemplados, mediante registro em livro próprio, propiciando a fiscalização e a cobrança do dízimo anual devido à Metrópole.

Este sistema perdurou vigente até após o processo de independência do país, no entanto, encontrou sérios entraves ao longo dos anos, especialmente em razão da abusividade na cobrança dos dízimos anuais.

Este sistema de exploração da terra por meio de sesmarias existiu até a edição da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida popularmente como a Lei da Terra, que permaneceu vigente até o Código Civil de 1916 até que a parte que tratava dos Registros Públicos foi regulada em norma própria, através da Lei n. 6015. De 31 de dezembro de 1973.

Em análise aos eventos históricos que levaram ao direito de propriedade privada, pode-se observar que houve uma forte importância das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, que necessitava obrigatoriamente de fazer concessões para a exploração de riquezas e, assim, arrecadar tributos.

Segundo Rocha,

Com o passar dos anos, a pressão social e os reclamos por um mais justo acesso à terra tensionaram-se, colocando em xeque a estrutura agrária e fundiária estabelecida no país. (2010, p. 315)

A concessão do direito de uso da terra não garantia ao seu titular o direito de propriedade da área, que permanecia sob propriedade do Estado. A total desorganização do governo português, sucedido, após a independência, pelo governo brasileiro, fez com que o sistema de capitanias se configurasse de forma bastante caótica, pois houve a sucessiva edição de termos de cessão de direitos das concessões o que acabou por provocar desatualização dos cadastros nos livros de registro.

A consolidação do direito de propriedade como direito individual apenas veio com a primeira constituição do país, a Constituição Imperial de 1824, por meio de seu artigo 179, XXII. A partir de então, os titulares dos direitos sobre as terras puderam ter o registro firmado em seus nomes diferenciando-os das áreas que não possuíam titularidade, pertencentes ao Estado, que agora passou a ter conhecimento delas. Estas terras, para todos os efeitos, ficaram conhecidas como terras devolutas.

Terras devolutas, segundo Barros (2012, p. 48), eram aquelas que não se encontravam sob posse nem do Estado nem de particulares, devendo ser, então, restituídas à posse do poder público. Observe-se que a Constituição Federal de 1988 manteve disposição no sentido de serem bens da União as terras devolutas existentes no país.

Com efeito, tem-se que o conceito de terras devolutas está intimamente ligado com a própria origem do direito de propriedade no país.

Com o advento da Lei de Registros Públicos, em 1973, onde os proprietários de terras passaram a ter registro próprio em seu nome, surgiu a necessidade de se diferenciar das propriedades particulares e públicas as áreas de terras devolutas. Foi com este propósito que a Lei 6.383, de 07 de dezembro de 1976 foi editada, estabelecendo regras e procedimentos para discriminar as terras devolutas da União.

Segundo a norma, o procedimento poderá ser administrativo ou judicial, sendo obrigatoriamente instaurado pelo INCRA.

Segundo Barros, administrativamente,

cria-se uma Comissão composta por 3 membros, que discriminarão as terras devolutas da União, que também apresentarão memorial descritivo da área apontada como devoluta, intimando os interessados, via edital, para se manifestarem em sessenta dias, mediante apresentação de defesa e para produção de provas. Em não havendo dúvidas, as terras consideradas devolutas serão levadas a registro no cartório de imóveis da circunscrição do bem. (2012, p. 50)

Ainda segundo o autor, Judicialmente,

o processo terá o procedimento sumário, assim como o instituído pelo Código de Processo Civil, sendo proposto perante a Justiça Federal. A petição inicial deve ser instruída com o memorial descritivo do imóvel e os interessados serão citados para contestar e para produzirem provas, sendo

obrigatória a intervenção do Ministério Público Federal. (2012, p. 50)

Diante deste quadro, surge o dilema, o que fazer com estas terras de propriedade do Estado que estão inutilizáveis? O Estatuto da Terra, no seu art. 1º, § 1º, conceitua reforma agrária:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor a distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Assim, além da distribuição de terras inutilizadas, deseja-se sobremaneira o aumento da produtividade e a busca pela justiça social.

Foi através da Constituição de 1946, especificamente em seu art. 147, § 1º, que passou a ser possível a desapropriação de terras pela União para fins de reforma agrária. Como já visto, a consolidação desta premissa veio mais tarde, com a edição do Estatuto da Terra que, em seu artigo 20, dispõe sobre as áreas que poderão sofrer o processo de desapropriação:

Art. 20. As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre:

- I - os minifúndios e latifúndios;
- II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;
- III - as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;
- IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;
- V - as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;
- VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.

Para os efeitos preconizados pelo inciso I, Barros (2012, p. 51) afirma que os minifúndios são tidos como as áreas de terra com tamanho entre dois e cento e vinte hectares e os latifúndios aquelas superiores a seiscentos hectares.

Após a edição do Decreto-Lei n. 2.362/87, o governo federal restringiu as áreas passíveis de desapropriação, no sentido de que, na zona da SUDAM, refere-se a áreas acima de 1.500 hectares, da SUDECO, áreas acima

de 1.000 hectares e, da SUDENE, áreas acima de 250 hectares, mantendo-se, sobretudo, o requisito da improdutividade.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o critério novamente foi modificado, pois, através da leitura sistemática dos artigos 184 e 185 da Constituição, estão passíveis de desapropriação especialmente as grandes propriedades rurais, que não atendam sua função social.

As desapropriações para fins de reforma agrária, com base no art. 184 e 185 da Constituição de 1988, no entanto, só foram possíveis cinco horas após sua promulgação, pois a definição de critérios mais objetivos para definir pequena e média propriedades rurais carecia de regulamentação, o que apenas veio a ocorrer com a Lei n. 8.629/93.

O conceito de propriedade produtiva pode ser aferido da leitura do artigo 6º da Lei 8.629, que define:

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.

Os parágrafos do dispositivo citado consideram produtiva a propriedade que explore 80% de sua área aproveitável, com eficiência de 100% da média do que se produz na região.

Com a conclusão do procedimento desapropriatório e a disponibilização da área para a Reforma Agrária, surgem alguns procedimentos e critérios que merecem ser lembrados.

Barros lembra que

A desapropriação para a reforma agrária, por interesse social, do contrário do que ocorre com outras modalidades de desapropriação, não se presta a aumentar o patrimônio da União. A inserção da área desapropriada no domínio público é temporária, existindo até o momento em que será repassada ao particular. (2012, p. 53)

A Lei 8.629/93 fixou o prazo de três anos, contados a partir do registro da transmissão da propriedade, para que o INCRA destine esta terra aos seus beneficiários, nos termos da ordem de preferência preconizada pelo

seu art. 19. A norma foi omissa, contudo, em prever uma sanção caso a providência indicada não fosse efetivada no prazo estabelecido.

A ação iniciada pela União, bem no início, com a vistoria e a avaliação da terra para a propositura da ação desapropriatória, só se conclui com a efetiva concessão aos beneficiários do direito de uso da área desapropriada, consolidando assim os efeitos iniciais pretendidos pela reforma agrária.

Se este ato não se concretiza neste período de três anos, surge para o expropriado direito de ingressar com ação anulatória para reaver a titularidade de sua propriedade, mediante a devolução em juízo de qualquer quantia ou título recebido a título indenizatório.

Quanto aos beneficiados principais pela desapropriação, a lei impõe uma ordem de preferência, através do art. 19 da Lei n. 8.629/93:

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Observa-se, assim, que uma pessoa que se intitule como sem-terra pode não ser um recebedor imediato de parte da propriedade expropriada.

Questão interessante sobre a ordem de preferência diz respeito a regra indicada pelo parágrafo único do art. 19, que prevê uma ordem subsidiária de preferência.

A lei exclui expressamente da condição de beneficiários da reforma agrária o proprietário rural que não se enquadre na ordem indicada pelo artigo 19 bem como o servidor público ou empregado público e aquele que já tenha se beneficiado com algum programa de reforma agrária.

Com o propósito de nivelar o regime de igualdade entre homens e mulheres, o parágrafo único do art. 189 da Constituição Federal de 1988 dispôs de forma expressa que *o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.*

As terras são concedidas aos beneficiários contemplados mediante termo de concessão de uso, utilizado como meio para distribuição das áreas desapropriadas. Comporá este termo de concessão, dentre outras questões, a obrigatoriedade de cultivar no imóvel, direta e pessoalmente, o dever de não ceder o seu uso a terceiros bem como o compromisso de não negociá-lo pelo prazo de dez anos, sob pena de rescisão do contrato e retorno do imóvel ao domínio público.

Ainda que no Brasil a reforma agrária consista, muitas vezes, em interesses, promessas e ações políticas, o fato é que é uma prática comum nos países civilizados a promoção do acesso familiar à terra.

Os Estados Unidos, na segunda metade do século XIX, promoveu divisão das terras recém conquistadas no oeste, contemplando famílias de colonos e propiciando o aumento na produção.

No Japão, a reforma agrária se deu após a segunda guerra mundial, quando 1,9 milhões de hectares foram desapropriados e consolidados nas mãos de arrendatários para promover a produção.

No México, o processo teve início com a Revolução Mexicana, de 1910, perdurando até a década de 60, onde propriedades de 25 hectares foram concedidas a colonos mexicanos à fim de se manterem e produzirem o desenvolvimento.

No Brasil, existem ONGs voltadas para a otimização das políticas de reforma agrária, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST) e do Movimento de Libertação dos Sem Terras (MLST).

Existem ainda no Brasil a Via Campesina, a Comissão Pastoral da Terra e a CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

A quantidade de recursos despendidos pela União, segundo Barros (2012, p. 72) para desapropriação de propriedades rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária, no ano de 2003, foi de pouco mais que setenta e três milhões de reais. Em 2011, este valor chegou a pouco mais que duzentos e oitenta e dois milhões de reais, representando um acréscimo de 285%.

3. SOBRE A FUNCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A concretização e realização da função social da propriedade decorre especialmente de uma preocupação do constituinte sobre a temática da propriedade. Com a Constituição Federal de 1988 esta preocupação restou mais evidenciada, pois a funcionalização da propriedade agora está vinculada à realização de valores constitucionais, sendo desmembrada das antigas classificações mais conservadoras e até contrárias aos interesses sociais.

Assim, o até então consagrado perfil individualista não é mais soberano, pois deve-se haver uma preocupação com a justiça social. Defendendo esta ideia, Farias e Rosenvald apontam:

Ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia provada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social. (2009, p. 199)

Com efeito, passou a existir uma notável despatriarcalização, ou, conforme conceituado pelos juristas, uma repersonalização do direito, com predominância do ser em relação ao ter.

A partir desta ideologia, foi firmado um importante processo de valorização das situações existenciais, sendo elevadas em detrimento das situações patrimoniais. Então, a propriedade passa a ser analisada em virtude da dignidade da pessoa humana, prevalecendo a noção de que a propriedade não é tutelada em si, mas protegida como mecanismo de exercício das diretrizes constitucionais.

Assim, segundo Tepedino (2001, p. 273), pode-se concluir que um estatuto proprietário somente será merecedor de tutela se atender à função social preestabelecida na Constituição, sistematicamente interpretada.

Este conceito é preponderante para a compreensão moderna da funcionalização da propriedade, conforme ensina Perlingieri:

O primado dos valores da pessoa humana e dos seus direitos fundamentais exclui que a área do direito civil possa ser

exaurida em uma concepção patrimonialista fundada ora sobre a centralidade da propriedade, ora sobre a noção de empresa. O direito civil constitucional – segundo a tendência do constitucionalismo contemporâneo – reconhece que a forte idéia do sistema é não somente o mercado, mas também a dignidade da pessoa, de uma perspectiva que tende a despatrimonializar o direito. (2008, p. 05)

O direito de propriedade, por si só, permite sua análise por esfera filosófica, sociológica, econômica e jurídica. Considerando isoladamente as visões econômicas e sociológicas, observa-se que o Brasil, desde os tempos de colonização, tem como característica em seu direito de propriedade a centralização, considerando o problema enfrentado com a má distribuição de riquezas, que acaba por vitimar as camadas mais desprovidas de recursos.

A concepção clássica da propriedade só favorecia esta realidade, possibilitando até o seu uso abusivo. Um exemplo sempre citado neste contexto é a grilagem, presente mais notadamente em propriedades rurais. Seus praticantes não raramente fazem uso da fraude e da violência, mediante falsificação e adulteração de documentos com o propósito de obterem títulos que posteriormente serão levados a registro, promovendo a retirada compulsória de famílias e se apropriando de suas casas e culturas.

Para se poder conceituar propriedade é necessário averiguar o contexto em que o conceito estará inserido, considerando que a definição deste instituto evolui e muda através do tempo.

Em cada época, segundo Chalhub (2000, p. 08), a propriedade apresenta contornos diversos, variando conforme a complexidade das relações econômicas e sociais. Para o autor,

a idéia da função social da propriedade tem contornos variáveis, constituindo um conceito relativo e historicamente maleável, de acordo com a tábua axiológica inspiradora da doutrina e do sistema positivo de cada época. (2000, p. 08)

Como parâmetro, o conceito de propriedade era um na Roma Antiga e outro no período feudal.

No direito antigo, vigorava a simbiose de que a propriedade era fruto da vontade humana, não havendo obrigação de seu titular em preservação ou produção. Havia um laço estreito entre a vontade do homem e a função de sua

propriedade. Era até absoluto o direito de sequela e auto-defesa, havendo, portanto, uma função individual da propriedade.

Esse princípio perdurou na idade média, dentro da estrutura feudal. A vontade do senhor de terras era o limite do direito de propriedade. Ainda no século XII, São Tomás de Aquino inovou, trazendo em sua obra *Summa Contra Gentiles* o entendimento de que cada coisa alcança sua colocação quando é ordenada para seu próprio fim. Na época, como a igreja detinha muitas propriedades, de vultuosos valores, a ideia foi rejeitada e não evoluiu.

A forma de aquisição e manutenção da titularidade deste direito poderia variar segundo a vontade do monarca, posição social e até mesmo sexo, religião e etnia. Da mesma forma que os contornos jurídicos da propriedade não são permanentes, o direito também não é.

A Revolução Francesa foi de pouca valia a este tema, pois apenas houve mudanças nos titulares dos direitos de propriedade, passando a ser representados por comerciantes e industriais. O Código Napoleônico manteve o caráter individualista da propriedade, servindo à época como fonte basilar do Direito Civil de vários países, considerando a importância histórica da França neste momento.

Foi no período das Revoluções Industriais que a terra passou a ser repensada, considerando os desmandos econômicos e sociais perpetrados neste período, questionando-se a propriedade como um direito absoluto.

Marx, em sua obra *O Capital*, de 1848, questionou a possibilidade de a terra se constituir em direito individual, considerando que seria um bem de produção.

Em 1850, Auguste Comte, em sua obra *Sistema de Política Positiva*, fez uso da propriedade rural como meio de produção para defender que o Estado deveria intervir na propriedade privada para que lhe fosse aplicada uma função social.

O direito e suas características tende a ser alterado segundo as transformações sociais, em busca de ser adequado ao novo contexto. Especificamente quanto à temática da propriedade, após estas alterações e contextualizações, a Constituição Federal de 1988 traz uma linha de interpretação da norma voltada para a dignidade da pessoa humana, com o

reconhecimento sempre constante da importância da função social da propriedade.

Para Monteiro Filho (2008, p. 18), com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a ser necessária a releitura dos conceitos e categorias tradicionais, fundamentados no paradigma axiológico e histórico anterior.

Antes da Constituição Federal de 1988, a norma base do direito de propriedade no Brasil era o Código Civil de 1916. Por este ordenamento, fica claro que a país adotava um conceito burguês, fortemente influenciado pelo direito francês, sobre a temática da propriedade, privilegiando o homem como titular deste direito, em sua posição social de provedor, pai de família, proprietário de bens e testador.

Esta concepção foi definitivamente influenciada pela Revolução Francesa, que impôs este aspecto individualista ao instituto, que integrou o pilar da nova sociedade burguesa, conforme ensina Kammer:

Especialmente na quadra dos direitos reais, dos quais o direito de propriedade é matriz, à luz da concepção individualista do século XIX, no qual se plasmaram as grandes codificações francesa e alemã, poderia ser dito que a propriedade plasmava-se grosso modo em ordem a atender ao interesse pessoal do titular. Numa identificação muito abreviada, concebia-se o domínio em atenção à pessoa do proprietário, a quem se outorgava um poder de autodeterminação, insensível à presença de outras pessoas. Partia-se do postulado da necessária coincidência do interesse singular com o interesse coletivo, donde seria um *nom sense* invocar a função social da propriedade; ou, então, se quiséssemos, a propriedade atingiria tanto mais a sua função social quanto menos entraves se lhe opusessem. (2009, p. 14)

Neste contexto, o tema do interesse social era irrelevante, conforme ensina Fredie Didier Júnior:

Partia-se do pressuposto ideológico de que cada qual agindo egoisticamente atenderia ao interesse social: o empregador, por exemplo, pagando o salário de miséria atenderia a seu interesse (lucro) e ao coletivo (emprego). Este poder jurídico, que é o mais amplo que pode existir no campo dos direitos reais, esteve sujeito a uns poucos limites de caráter excepcional, que estabeleciam o que o proprietário não poderia fazer no exercício de seus direitos – era, na verdade, limites negativos: (a) direitos de vizinhança; (b) limitações administrativas. (2007, p. 12)

Esta circunstância, formada pela má distribuição dos recursos, só foi modificada com o advento e firmamento da função social da propriedade.

A primeira ocasião em que o tema da função social da propriedade foi abordado em um nível constitucional foi através da constituição mexicana de 1917, por meio do seu artigo 27.

A constituição de Weimar, de 1919, também aborda a temática, ainda que de forma mais discreta, dispondo em seu artigo 153 que *a propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade.*

Este entendimento foi mantido em várias constituições pelo mundo, como foi o caso da Constituição da Iugoslávia, de 1921 e do Chile, de 1925.

No Brasil, em nível constitucional, o primeiro texto que tratou sobre o tema foi o de 1946, ainda que timidamente, dispondo em seu artigo 147:

O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

A abordagem precisa da expressão *função social da propriedade*, contudo, foi primeiramente utilizada na Constituição de 1967, em seu artigo 157, que dispunha:

A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:
(...)
III – função social da propriedade;
(...)

Com a atual sistemática legislativa brasileira, a propriedade pode ser abordada pelo seu sentido estático, através de uma abordagem econômica, e por um sentido mais dinâmico, por meio de sua função social.

Estaticamente, a propriedade vem conceder ao seu titular alguns direitos mais rígidos, que denotam sua função econômica. Dentro deste contorno, o art. 1.228 do Código Civil de 2002 é preponderante ao afirmar que *o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

Farias afirma em sua obra que:

O direito de usar da coisa implica dizer que ao proprietário assiste o direito de exigir dela tudo aquilo a que ela se destina. Assim, usa a coisa o proprietário de uma casa quando dela faz sua habitação. Nessa faculdade inclui-se também manter a coisa disponível à utilização pelo seu titular. Destarte, como lembra venosa, o proprietário que mantém um terreno cercado sem o utilizar também está servindo-se dele, posto que a coisa encontra-se em condições de ser utilizada. (2012, p. 292)

O direito de fruição do bem também é conceituado por Farias:

O detentor do direito de propriedade pode também se aproveitar dos frutos advindos da coisa, civis e naturais. Destarte, quem loca um imóvel e recebe os aluguéis está gozando da coisa, posto que a explora economicamente aproveitando-se dos seus frutos. (2012, p. 293)

Sobre a faculdade de dispor do bem, Farias e Rosenvald conceituam o direito:

Entende-se como dispor a faculdade que tem o proprietário de alterar a própria substância da coisa. É a mais ampla forma de concessão de destinação econômica da coisa. A disposição pode ser material ou jurídica. Realmente, ao usar e fruir o proprietário não se prova da substância da coisa, pois aqueles poderes podem ser destacados em favor de terceiros, sem que seja atingida a condição jurídica do proprietário. A disposição material da coisa é percebida em atos tais como a destruição do bem ou seu abandono. (...) a outro turno, a disposição jurídica da propriedade poderá ser de caráter total ou parcial. (2009, p. 189)

Observa-se, assim, que a função econômica da propriedade, se assim podemos afirmar, é menos dinâmica, pois seu conceito e contornos característicos evoluem com menos frequência, daí ser tida como estática.

Diferentemente, a função social da propriedade configura característica mais **dinâmica**, porquanto seu conceito e diretrizes pode variar bastante segundo a evolução social, recebendo características diferentes a depender do contexto a que estiver inserida.

A função social da propriedade não pode ser analisada como contrassenso do direito de propriedade. Poder-se-ia supor que dentro das faculdades concedidas ao proprietário, por força da lei, seria inimaginável exigir deste certa conduta para que seu direito de titularidade sobre a coisa pudesse ser consolidado.

Entretanto, a doutrina majoritária considera a função social como sendo um mecanismo de complementariedade ao direito de propriedade. Tepedino (2008, p. 50) afirma que os poderes concedidos ao proprietário adquirem legitimidade na medida em que o exercício concreto da propriedade desempenhe função merecedora de tutela.

De igual forma, Perlingieri ensina:

A função social, construída como conjunto dos limites, representaria uma noção somente de tipo negativo voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais, sem os limites, ficariam íntegros e livres. Este resultado está próximo à perspectiva tradicional. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2º da CF/1988) o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente finalizando a disciplina dos limites à função social. Esta deve ser entendida não como uma intervenção 'em ódio' à propriedade privada, mas torna-se 'a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito'. (2007, p. 226)

Desta forma, a função social se consolida como um critério de interpretação para a disciplina da propriedade, impondo uma espécie de controle de conformidade, não podendo ser vista como o oposto do direito de propriedade, mas sim em complemento a este.

Assim, a propriedade se torna uma situação jurídica subjetiva complexa, pois impõe direitos e deveres recíprocos ao seu titular, derivados de um mesmo fato jurídico. Para Farias:

O proprietário titulariza o direito subjetivo de exigir dos não proprietários um dever genérico de abstenção (...). Todavia, a coletividade é titular do direito subjetivo difuso de exigir que o proprietário conceda função social ao direito de propriedade. (2009, p. 210)

Didier Júnior complementa:

Além de poder jurídico, a propriedade traz consigo o dever de exercer este direito de modo a atingir certas finalidades; deixava a propriedade, pois, de ser um direito absoluto, cuja utilização deveria atender unicamente aos interesses do proprietário. (2007, p. 13)

Neste eixo temático, doutrinariamente, criou-se uma divisão sobre o tema da função social, através da *função social impulsiva* e da *função social limite*. Figueiredo, comentando trabalho de Barassi e Espínola, ensina:

Uma das maiores contribuições trazidas por Lodovico Barassi ao tema encontra-se em suas obras *Istituzioni di diritto civile e Proprietá e comproprietá*, nas quais aponta dois aspectos da função social: o de função impulsiva, voltado em especial à propriedade dos bens de produção e à ordem econômica, em que se busca um rendimento ótimo dos bens econômicos; e o de função limite, de caráter mais geral, com características de intervenção limitadora do exercício da autonomia do proprietário, a fim de que se alcance mais fecundidade na gestão dos bens. (...) Tratando do mesmo tema, Eros Roberto Grau, reportando-se à interpretação que Pietro Perlingieri faz do art. 44 da Constituição italiana, esclarece que a concepção da função social impulsiva transforma 'o titular da propriedade, de simples proprietário em proprietário-empresendedor, ao qual está atribuída a obrigação juridicamente de utilizar, do ponto de vista econômico, sua propriedade. (2011, p. 81-82)

Ainda sobre o tema, a doutrina não converge sobre a existência de aspectos internos e externos da função social da propriedade. Para Perlingieri (2007, p. 224), parte dos autores compreendem que só há direito de propriedade quando sua função social é observada, sendo a função social parte integrante **interna** do próprio conceito de propriedade, regulando seus limites.

Nas palavras de Didier Júnior (2007, p. 14), esta corrente afirma que a função social não se relaciona com as restrições ao uso e gozo de bens próprios, típicas de normas de vizinhança ou administrativas, as quais se coadunam, respectivamente, com os interesses do proprietário/indivíduo ou Poder Público, sem uma preocupação mais efetiva com o interesse público.

Desta forma, a função social decorreria de valores constitucionais específicos, como a solidariedade, igualdade e dignidade da pessoa humana, tornando-se, assim, elemento interno do domínio. Trata-se do entendimento majoritário.

A corrente minoritária defende que a função social teria liames externos à propriedade, pois dentro do eixo já analisado no presente trabalho, a função social seria externa, paralela, e não intrínseca à propriedade. Assim, tem contornos próprios e assim devem ser analisados. Sobre o tema, Fachin afirma que:

Hoje já se imprime à propriedade provada um conjunto de limitações formais, sendo composto de restrições e induzimentos que formam o conteúdo da função social da propriedade (...). A função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício. E por uso da propriedade é possível aprender o modo com que são exercitadas as faculdades ou os poderes inerentes ao direito de propriedade. (2006, p. 17)

São membros desta corrente Rodrigo Octávio Mesquita¹¹ e Ralpo Waldo de Barros Monteiro Filho¹².

Para o ordenamento jurídico brasileiro, a função social recebe contornos de princípio constitucional, a teor do disposto no art. 5º, XXIII¹³, e do art. 170, ambos da Constituição Federal de 1988, este último incluindo a propriedade privada e sua função social como princípio da ordem econômica.

Outrossim, o art. 186 da CF/88 elenca os requisitos para cumprimento da função social da propriedade rural, dispondo:

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

O § 2º do art. 182 trata da função social da propriedade urbana, cujo teor e interpretação não serão especificamente abordados neste trabalho.

Em complemento à regra inserta no art. 186 da Constituição Federal de 1988, o constituinte regulou, em nível constitucional, a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, bem como regras que impedem a desapropriação, através dos artigos 184 e 185, respectivamente:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte

¹¹ MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno caldas, p. 106-112.

¹² MONTEIRO FILHO, Ralpo Waldo de Barros, p. 293-294.

¹³ XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Sobre a sistemática inserida no Código Civil de 1916, não havia previsão acerca da função social da propriedade, que seria limitada apenas através de normas externas. Atualmente, sob a égide do Código Civil de 2002, o parágrafo único do art. 1.228 trata claramente sobre a matéria:

§ 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.

Por fim, o parágrafo único do art. 2.035 do Código Civil ainda prevê:

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Nesta sistemática resta incontestemente a relevância que o legislador constituinte e infraconstitucional concedeu à função social da propriedade, tem que merece estudo e está sempre em pauta nos trabalhos acadêmicos.

Especificamente sobre a questão da função social da propriedade rural, pode-se destacar como importante mecanismo jurídico o Estatuto da

Terra, criado através da Lei nº 4.504/64, regulando temas importantes do campo, como a política agrícola e a reforma agrária.

À seguir, vejamos como se operacionaliza a função social da propriedade rural, tema cujo qual este trabalho pretende especificar.

3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A preocupação com a função do campo no meio social é sempre crescente. Como já abordado, as políticas agrícolas desenvolvidas no país durante todo seu processo de colonização e governança sempre privilegiaram poucas pessoas, grandes propriedades e, muitas vezes, uma produção pífia quando contrastada com o tamanho da propriedade.

Esse processo de exclusão social no campo, que foi por tanto tempo tão enraizado em nosso país, dificultando que a propriedade rural esteja mais integralizada com a vida das pessoas, hoje se encontra em fase de revisão, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, a função social da propriedade rural, conforme prevista pela constituição, impõe uma evolução sobre a temática fundiária no país.

A título de curiosidade, citamos trabalho de Perlinguieri, sobre a realidade fundiária na Itália:

Para estabelecer equânimes relações sociais a lei impõe obrigações e vínculos à propriedade rústica privada, fixa limites à sua extensão de acordo com as regiões e as zonas agrárias, promove e impõe a transformação do latifúndio etc. Mais que garantir a pequena propriedade, a Constituição limita a grande. (2007, p. 219)

Scaff afirma ainda:

A função social da terra passível de destinação às atividades agrárias, deve ser entendida no âmbito da sua interação em um estabelecimento agrário, que é a projeção patrimonial da empresa. (2005, p. 108)

Fechando a temática conceitual, o Estatuto da Terra, em seu art. 12, prevê:

À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

O dispositivo constitucional referência sobre o tema da função social da propriedade rural é o art. 186, que dispõe:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em comentário ao dispositivo, Garcia afirma que:

É o requisito indissociável que impõe ao proprietário de terras no Brasil o aproveitamento de seus recursos naturais de forma produtiva e racional; o respeito às regras trabalhistas e a proteção do meio ambiente; objetivando-se ao mesmo tempo a produção de alimentos e outros bens; de forma permanente, renovadora e preservando a terra para as gerações futuras. (2008, p. 119)

A partir deste prisma constitucional, observa-se que o critério da produtividade da propriedade não é o único elemento que deve ser considerado. Há muito tempo os aspectos ambientais e trabalhistas do campo carecem de real atenção do legislador e dos órgãos de controle, porquanto, na zona rural, a comunicação e fiscalização se tornam mais lentas e prejudicadas, pela própria questão geográfica em si.

A criação de um dispositivo constitucional que vinculasse a função social da propriedade rural, além de sua produção, aos aspectos ambientais e trabalhistas, foi por certo uma evolução importante, pois agora não se observa mais a propriedade apenas em seu critério produtivo, mas também se esta produção está afetando o meio ambiente natural e como a produção tem se relacionado com a força de trabalho.

Especificamente à questão laboral, Farias e Rosenvald afirmam:

A expressão aqui deve ser entendida de forma ampla, pois a norma quer assegurar não apenas aqueles que exercitem atividades com bases em contratos agrários (arrendamento,

parceria e contrato de trabalho), como também toda mão-de-obra braçal, mesmo que informal. Outrossim, será garantido o bem-estar dos trabalhadores, sem que isto sacrifique o bem-estar dos proprietários. Condições seguras e salubres de trabalho externam adimplemento de função social agrária. (2009, p. 221)

Outro critério a ser analisado é o da produção. A produção da propriedade rural pode ser analisada por uma perspectiva mais objetiva, especialmente quando considerado o disposto na Lei n. 8.629/93. Scaff conceitua a propriedade rural produtiva quando esta atende a dois requisitos:

“a) grau de utilização da terra de, no mínimo, 80% da área aproveitável; b) grau de eficiência na exploração igual ou superior a 100%, conforme os parâmetros indicados pelo Poder Público para cada região do país. (2008, p. 111)

O próprio autor (2008, p. 113) defende ainda um conceito para *estabelecimento agrário*, pois, dentro da perspectiva da produtividade, a propriedade rural deveria ser administrada como empresa, com objetivo econômico no cultivo de vegetais e criação de animais.

Analisando a questão através de uma perspectiva constitucionalista, Tepedino afirma que:

A produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira essencialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. (2001, p. 134)

Tópico interessante se refere à propriedade mantida com fins especulativos, ainda que produtora ou potencialmente produtora de alguma riqueza. Nesta hipótese, observa-se que a propriedade rural não atende as situações jurídicas existenciais e sociais inerentes a ela, não estando apta a qualquer tutela jurídica, cabendo, neste caso, sua justa desapropriação.

Segundo Farias e Rosenvald, a doutrina aponta para a desapropriação da propriedade rural que, embora produtiva, não logra êxito no cumprimento de sua função social:

É de se ponderar que a produtividade não é indicativo suficiente do adimplemento da função social, sendo viável a adoção da aludida modalidade da desapropriação-sanção (pagamento em títulos da dívida agrária), quando regras ambientais e trabalhistas forem afrontadas em propriedade produtiva. Portanto, devemos interpretar o termo produtividade, na ampla acepção de uma propriedade solidária, que simultaneamente satisfaça os parâmetros econômicos de seu titular, sem com isto frustrar interesses metaindividuais. (2009, p. 221-222)

O processo de desapropriação foi abordado mais apropriadamente em parte específica deste trabalho, no entanto, para mantermos o raciocínio, vejamos alguns procedimentos básicos a esta temática.

A desapropriação é regulada no Brasil pela Lei Complementar n. 76/1993. Ela determina que para haver desapropriação, é imprescindível decreto do Presidente da República no sentido de declarar o interesse social sobre o imóvel a ser desapropriado, autorizando, assim, a medida, cuja ação deverá ser proposta em no máximo dois anos.

Trata-se de procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Ainda que a norma impeça o proprietário de discutir acerca do interesse social envolvido na questão, o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento de que ele pode sim ser questionado, através do REsp 545555/CE¹⁴.

¹⁴ PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE (GUT E GEE) DA TERRA. CONDIÇÕES CLIMÁTICAS ADVERSAS. PRINCÍPIO DA PERSUASÃO RACIONAL OU DA LIVRE CONVICÇÃO MOTIVADA. 1. O princípio da persuasão racional ou da livre convicção motivada do juiz, a teor do que dispõe o art. 131 do Código de Processo Civil, revela que ao magistrado cabe apreciar livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos. 2. A ratio legis que norteia a improdutividade do imóvel na reforma agrária, pressupõe a inatividade do domínio de sorte a categorizar o bem como res derelicta. Desta sorte, não se pode igualar os proprietários desidiosos com sua propriedade àqueles que, como o apelado, lutam com os problemas impostos pela natureza. Nesse sentido fundou-se o aresto impugnado. Ademais, concluiu o aresto que: o proprietário vem investindo no imóvel para mantê-lo na forma requerida por Lei.; que o perito responsável pela avaliação atestou o esforço do proprietário em manter os níveis de produtividade exigidos, bem como considerou não ser o imóvel passível de desapropriação, porquanto terá mais condições de cumprir sua função social se continuar na posse do ora Recorrido, e isso considerando o que consta dos laudos técnicos acostados aos autos. 3. O Recurso Especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice contido na Súmula 07/STJ. 4. Recursos Especiais não conhecidos. (STJ - RESP: 545555, Relator: LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 13/12/2004).

Até aqui, abordamos as obrigações sociais impostas ao proprietário de imóvel, especialmente ao rural. No entanto, importa lembrar que o direito contemporâneo contempla a posse quase que do mesmo modo que a propriedade. Exemplo claro é a forma originária de aquisição da propriedade através de usucapião, que teve seu prazo aquisitivo sensivelmente reduzido com a sistemática constitucional vigente.

Isto se deve sobretudo à relevância adquirida pela função social da propriedade, pois se a propriedade possui obrigações sociais, a posse também terá.

A posse agrária se diferencia da posse comum, pois nesta a coisa está totalmente a mercê de seu possuidor. Esta é a inteligência inserida pelo art. 1.238 do Código Civil, que impõe ao possuidor apenas a ocupação da coisa para que lhe adquira a titularidade oficial.

Contudo, quando tratamos da posse agrária, esta deve vir revestida de alguns elementos, como a exploração de uma atividade tipicamente rural, de forma racional e adequada, que respeite o meio ambiente e as relações de trabalho. É o que se chamaria de *boa posse*.

A posse agrária, portanto, possui uma característica mais aderente à coisa, de modo que existe o dever de utilizá-la para que a propriedade, então, possa ser adquirida.

A posse então se revela diretamente ligada à propriedade, podendo substituí-la, como é a hipótese do usucapião, ou decorre de modo derivativo, como ocorre na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Apenas a título de curiosidade, abordaremos no presente estudo as diferenciações básicas da posse agrária originária e derivada.

A posse agrária originária é o meio pelo qual se adquire a propriedade por meio da usucapião especial rural, estruturando-se numa função social, possuindo assento constitucional no artigo 191¹⁵ da Constituição Federal de 1988.

¹⁵ Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Depreende-se, portanto, que não basta a ocupação do imóvel. Deve-se torna-lo produtivo através de seu trabalho e de sua família, integrando, assim, o conceito da função social da propriedade rural.

A posse agrária derivada decorre dos contratos de arrendamento e parceria, de desapropriação e de interditos possessórios. Não diferentemente da posse agrária originária, na derivada devem estar presentes os elementos de caracterização da função social da propriedade rural.

Os elementos que integram a função social da propriedade são, inclusive, um meio valioso de prova em ações que versam sobre o direito de propriedade da área, pois indicam que o possuidor ou o proprietário estão fazendo uso da terra e garantindo o desenvolvimento social decorrente de sua propriedade.

Vimos, portanto, que o cumprimento dos critérios da funcionalização da propriedade é requisito intrínseco de todo imóvel urbano e rural. Com efeito, toda pessoa que se diz proprietária de bem imóvel precisa atender aos dispositivos constitucionais que são, no bem da verdade, a obrigação superior para quem é o titular da coisa.

Especificamente quanto ao imóvel rural, seu titular tem a incumbência de aproveitar sua terra de modo racional e adequado, sobretudo de forma a preservar o meio ambiente e os recursos naturais disponíveis e em consideração também às normas que abordam as relações de trabalho.

A violação a estes princípios pode acarretar ao infrator penas muito severas, que importam, inclusive, na perda do direito de propriedade.

A maior pena imposta, nestes casos, é a desapropriação por interesse social, com o propósito de reforma agrária, a teor do disposto no art. 184 da Constituição Federal.

Por não atender a função social, o titular do direito de propriedade pode sofrer intervenção da União que, em respeito ao devido processo legal, concederá indenização prévia e justa para a perda da propriedade desapropriada. Após o procedimento, se a desapropriação se deu por interesse social, a terra é redistribuída em parcelas menores para beneficiários previamente cadastrados, na forma da lei.

Quando a desapropriação decorre por descumprimento da função social da propriedade, o pagamento da indenização se torna mais burocrático,

que serve até como penalidade ao infrator. Nesta hipótese, a indenização recebida é concedida através de Títulos da Dívida Agrária (TDA), com prazo de carência de 20 anos, salvo para as benfeitorias úteis e necessárias, cuja indenização é paga em dinheiro.

Nas outras modalidades de desapropriação, a indenização é paga em dinheiro, como ocorre nas hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Portanto, o não atendimento da função social da propriedade acarreta ao seu titular duas penalidades, sendo a primeira a intervenção do Estado para a desapropriação e a segunda a indenização concedida em TDA.

Vejamos na parte seguinte do presente estudo os procedimentos da desapropriação, especialmente quando decorre da transgressão à sua função social.

3.2 FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

Outro requisito indissociável da função social da propriedade rural é o critério ambiental, deixado para ser analisado em parte específica por perfazer tema basilar do presente trabalho.

A preocupação com o meio ambiente passou a partir do surgimento dos chamados direitos constitucionais de terceira geração a ingressar nos sistemas constitucionais dos diversos países do mundo, e constitui na atualidade preocupação constante do Direito Agrário.

Como já bem explorado, o meio ambiente encontra especial previsão no art. 225 da CF/88.

Ainda que existam posições doutrinárias em contrário, através da leitura do art. 186 da CF/88, é possível concluir que o meio ambiente está ligado ao conceito de função social da propriedade rural.

Em sentido oposto, no entanto, Farias (2012, p. 313) entende que não há ligação direta entre a função social da propriedade e a preservação ambiental, pois ambas possuem fundamentos distintos, quais sejam, o art. 5º, XXIII e art. 225 da Constituição de 1988.

Na mesma esteira, Figueiredo traz ponderação similar, concordando que limitações ambientais e função social da propriedade não se confundem:

Da mesma que as limitações urbanísticas, as limitações ambientais também chegam a proibir a modificação ou alteração de um bem imóvel – caso do tombamento de um imóvel em razão de seu valor cultural ou ecológico. As limitações administrativas de caráter ambiental não constituem, como já dito, função social da propriedade. Todavia, é certo que o princípio da função social da propriedade assegura a legitimidade das intervenções administrativas de caráter ambiental que resultam na limitação do exercício pleno do direito de propriedade, agastando este direito da concepção liberal individualista. (2011, p. 92-93)

Analisando o entendimento citado, observa-se ser difícil a distinção entre os fatores integrantes do conceito de propriedade e os critérios de atendimento da função social ambiental, que são de cunho administrativo.

Ainda segundo o autor, pode-se afirmar que as restrições ao uso e gozo dos bens ou limitações administrativas ao direito de propriedade alicerçam-se no princípio da função social da propriedade, mas com ele não se confundem.

A doutrina majoritária, no entanto, associa fundamentalmente os conceitos, como afirmam Farias e Rosenvald:

A tutela ambiental não consiste em forma de intervenção externa na propriedade, pois participa da própria estrutura do direito subjetivo, por isso é vedado ao proprietário transformar o estado natural do imóvel através de desvios de cursos de rios ou aterros de mangues. (2009, p. 221)

Com efeito, os deveres inerentes ao meio ambiente devem ser respeitados tanto pelo Estado quanto pelos particulares quando da utilização de seus bens. Neste sentido, Tepedino afirma:

Mobilização de todos os instrumentos jurídicos disponíveis, no âmbito do poder público e da iniciativa privada, para a solução das questões ambientais, que adquirem relevância mundial, aproximando-se, assim, da proteção da pessoa humana, mais e mais ameaçada pelos riscos ao ecossistema, o direito civil do direito administrativo e constitucional. (...) se o proprietário não desempenha tais deveres, não disporá da tutela constitucionalmente prioritária reservada ao domínio, já que a Carta Constitucional procurou resguardar e promover determinados interesses – dentre os quais, não há dúvidas, se inclui a proteção ambiental – que compõem o conteúdo funcional da propriedade. (2001, p. 129/138)

Um dos instrumentos criados pelo legislador constituinte para a averiguação da função social da propriedade é a possibilidade de ITR (Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural) progressivo, com fins extrafiscais, nos termos do art. 153, parágrafo 4º, I, da Constituição de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)
VI – propriedade territorial rural;
§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:
I – Será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;
(...)

Já havia regra parecida no Estatuto da Terra, na forma do art. 47 da Lei 4.504/64:

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:
I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;
II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;
(...)

O disposto no art. 47 é sensivelmente complementado pelo disposto no art. 49, que ressalta:

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.

Além da possibilidade de imposto extrafiscal, o constituinte regulou ainda a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme previsão do seu art. 184, já transcrito anteriormente, tema complementado pelo art. 2º, § 1º, da Lei 8.629/1993:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

Especificamente sobre a temática ambiental, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre sua conceituação, através do RE 134.297-8/SP. Segundo o STF, a atividade rural está condicionada, além da legalidade, à a) permissão do aproveitamento racional dos recursos e b) respeito às condições necessárias à preservação ambiental dos espaços e de seus recursos.

Canotilho (2012, p. 428) afirma que a hipótese de deficiência na execução dos deveres pelo próprio proprietário corresponde ao descumprimento das obrigações de preservação do meio ambiente em qualquer espaço, e, principalmente, nos espaços protegidos com definição constitucional. Neste sentido, para o autor, o descumprimento dos deveres pelo proprietário (hipótese de deficiência na execução) autoriza a intervenção do Poder Público, que ocorre na forma de sanção.

Esta sanção, como será abordado no capítulo seguinte, importa em expropriação da propriedade privada.

3.3 DESAPROPRIAÇÃO POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS

É cediço que a Constituição de 1988 concedeu à temática ambiental uma especial atenção. Seja trazendo artigos que possibilitassem uma maior proteção ambiental seja exigindo que a propriedade rural atendesse a critérios de qualidade ambiental, é inconteste que seu texto inovou, reconhecendo a importância deste tema para o país.

A proteção ao meio ambiente deve ser exigida também do titular de direito de propriedade imóvel, porquanto compete também a estas pessoas a observância das normas e preceitos de preservação.

O inciso II do artigo 186 da Constituição Federal de 1988 impõe ao proprietário de terras a obrigação de utilizar de forma racional e adequada o uso dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Silva conceitua que

o aproveitamento racional e adequado significa, em última análise, o uso sustentável da terra agrícola, a prática de manejo agrícola que preserve o solo como patrimônio nacional desta e das futuras gerações. (1994, p. 155)

Diferentemente dos demais incisos do artigo 186, o inciso II não está suficientemente regulado através dos legisladores infraconstitucionais, o que pode causar graves danos e violações ao direito de propriedade.

Diz-se isto, pois as demais hipóteses encontram-se bem alinhavadas pelo direito brasileiro, especialmente no que se refere aos padrões de aproveitamento do solo e de uso de mão de obra, cujos direitos mais importantes estão previstos, inclusive, pela própria Constituição de 1988.

Em face deste vazio legislativo, guarnecemos sem critérios objetivos que possam qualificar a qualidade da preservação ambiental e o uso dos recursos naturais disponíveis.

Seria, por exemplo, adequado afirmar que o meio ambiente estaria preservado se o titular da propriedade rural não estivesse violando nenhum dos dispositivos da Lei 9.605/98, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais? O parâmetro de qualidade estaria realmente atendido? Procurando explicar a matéria, em comentário ao inciso II do art. 186 da Constituição Federal de 1988, Hironaga afirma:

O segundo requisito é taxativo no sentido de que a proteção ambiental e dos recursos ambientais constitui um objetivo indeclinável da política agrícola, revela-se aí o aspecto ecológico da função social da propriedade imobiliária rural. (1991, p. 158)

O Código Florestal Brasileiro, regulado pela Lei 12.651/2012, prescreve algumas regras para o uso do solo à fim de garantir a maior proteção possível à flora brasileira.

Nos termos do Código, ficam estabelecidas como áreas de preservação permanente as florestas e outras formas de vegetação das margens de cursos e massas de água (inclusive reservatórios artificiais), das nascentes de qualquer porte, dos topos de morro e outras elevações, das encostas com declive superior a 45 graus, das restingas, dunas e mangues, das bordas de tabuleiros e chapadas, de altitudes superiores a 1.800 m, que

atenuam a erosão, que fixam dunas, que formam faixa de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, que auxiliam a defesa do território nacional, que protegem sítios de valor estético, científico ou histórico, que abrigam espécies ameaçadas de extinção, que mantêm o ambiente necessário à vida de populações indígenas e outras e que asseguram o bem-estar público.

Há a possibilidade de exploração de áreas de preservação permanente para exploração de obras de interesse público, desde que com o devido licenciamento ambiental.

Além destas questões legislativas, algumas decisões judiciais são importantes para a fixação dos critérios de qualidade ambiental para fins de desapropriação. Vejamos julgado do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. MEDIDA CAUTELAR PELO JUIZ SINGULAR. POSSIBILIDADE. CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL QUE NÃO SE RESUME À PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NÃO RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. 1. Entendeu o Tribunal de origem que os recorridos não atacaram o Decreto expropriatório, mas sim atos administrativos outros que podem ser sustados para impedir a edição e publicação de Decreto Presidencial. 2. Assim, são inaplicáveis os arts. 1º, § 1º, da Lei n. 8.437/92 e 1º da Lei n. 9.494/97, que vedam a concessão de medidas cautelares ou antecipatórias que objetivem a impugnação de ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal. 3. Nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais. Enquanto adstrita a essa finalidade, a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre a sua função individual. 4. Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente para o cumprimento da função individual. 5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social. 6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em

conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF. 7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna. 8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros. 9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores. 10. No caso concreto, a situação fática fixada pela instância ordinária é a de que não houve comprovação do descumprimento da função social da propriedade. Com efeito, não há como aferir se a propriedade - apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso - deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93. 11. Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo agravante, implica revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg-REsp: 1138517, Relator: HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 01/09/2011)

Em análise à referida decisão, pode-se verificar a relevância do aspecto da função social ambiental da propriedade rural quando possibilitada a desapropriação do imóvel. A possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, por descumprimento da função sócio ambiental, também já foi enfrentada pelo Corte. Vejamos:

REFORMA AGRÁRIA. Imóvel rural situado no pantanal mato-grossense - Desapropriação-sanção (CF, art. 184) - Possibilidade - Falta de notificação pessoal e previa do proprietário rural quanto a realização da vistoria (Lei 8.629/93, art. 2., par. 2.) - Ofensa ao postulado do dueprocess of law (CF, art. 5., LIV) - Nulidade radical da declaração expropriatória - Mandado de segurança deferido. Reforma agrária e devido processo legal. - O postulado constitucional do dueprocess of law, em sua destinação jurídica, também esta vocacionado a proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5., LIV). A União Federal

- Mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária - Não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela constituição da república tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade. Função social da propriedade e vistoria efetuada pelo INCRA. A vistoria efetuada com fundamento no art. 2., par. 2., da Lei 8.629/93 tem por finalidade específica viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo a União Federal - Que atua por intermédio do INCRA - Constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente. O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence - Quando este não estiver cumprindo a sua função social - Vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária. Notificação previa e pessoal da vistoria. A notificação a que se refere o art. 2., par. 2., da Lei 8.629/93, para que se repute válida e possa conseqüentemente legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetuada em momento anterior ao da realização da vistoria. Essa notificação previa somente considerar-se-a regular, quando comprovadamente realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural, ou quando efetuada mediante carta com aviso de recepção firmado por seu destinatário ou por aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida na pessoa de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo dominus. O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa em vício radical. Que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando, em consequência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do Decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória. Pantanal mato-grossense (CF, art. 225, par. 4.) - Possibilidade jurídica de expropriação de imóveis rurais nele situados, para fins de reforma agrária. - A norma inscrita no art. 225, parágrafo 4., da constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico a efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no pantanal mato-grossense. A própria constituição da república, ao impor ao poder público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um

dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio a necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - Direito de terceira geração - Princípio da solidariedade. - O direito a integridade do meio ambiente - Típico direito de terceira geração - Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - Que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - Realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - Que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - Acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias. (STF - MS: 22164, Relator: CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 17/11/1995)

Nestes termos, resta verificado que o descumprimento dos critérios ambientais podem vir a ocasionar a perda da propriedade, por desapropriação. Observando-se no caso concreto o não atendimento da função social ambiental, o titular do direito de propriedade pode se ver indenizado pela perda de seu bem.

O primeiro caso de desapropriação por descumprimento da função social ambiental da propriedade no Brasil foi o da Fazenda Alegria, no ano de 2009, localizada no município de Felisburgo, em Minas Gerais, quando a desapropriação deu lugar ao assentamento de quarenta famílias. Contudo, caso emblemático de desapropriação de propriedade rural pelo critério ambiental é o da Fazenda Escalada do Norte, situada no município de Rio Maria, Estado do Pará. Em 2009, a União já havia declarado o interesse social sobre esta propriedade agrária. Vejamos partes da justificativa da desapropriação do referido imóvel:

O laudo técnico sobre a fazenda Escalada do Norte produzido por peritos federais do Incra demonstram que mais de 174 hectares de pastagens foram plantados em área de preservação permanente próxima a nascente de rios e cabeceiras de cursos d'água. Ainda de acordo com o laudo, a destruição das margens dos rios vai exigir a total recomposição vegetal da área para que seja retomado o equilíbrio do ecossistema. Além disso, os danos causados podem acelerar o processo de assoreamento do leito dos rios e resultar na morte de algumas nascentes. O Incra também constatou que o imóvel possui apenas 50% da reserva legal. Desde 2001, o poder público exige que a reserva legal da propriedade localizada na Amazônia seja de pelo menos 80% da área do imóvel.¹⁶

Contudo, ainda que os atos transcritos tenham enfrentado a situação de disfunção socioambiental da propriedade rural, o fato é que a norma brasileira não indica de forma veemente e concreta quando que a função ambiental estará ou não atendida.

Um bom instrumento de controle foi a criação, pelo Código Florestal, do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Ministério do Meio ambiente,

Criado pela Lei 12.651/12, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, formando base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais¹⁷.

Até o fechamento do presente trabalho, segundo o Ministério do Meio Ambiente, dos 5,6 milhões de propriedades rurais estimadas no país, apenas 1,407 milhão preencheu o CAR, razão pela qual o prazo envio foi estendido para mais um ano.

O Cadastro Ambiental Rural é obrigatório não só para os imóveis com matrículas, mas também para situações de posse agrária, tendo o objetivo de reunir informações ambientais das propriedades e posses rurais. Deste modo, contribui para o enriquecimento da base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico.

¹⁶ Notícia disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13739:brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental&catid=1:ultimas-&Itemid=278>. Acesso em 10 mar. 2015.

¹⁷ Notícia disponível em: < <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/cadastro-ambiental-rural?>. Acesso em 8 mai. 2015.

Situação interessante versa sobre a não obrigatoriedade do registro do CAR perante a Serventia de Imóveis, contudo, caso já consta a averbação de reserva legal ao na matrícula da propriedade, o proprietário está dispensado de apresentar ao órgão ambiental as informações da reserva legal, desde que apresente ao órgão ambiental a certidão constando a referida averbação, ou termo de compromisso, nos casos de posse.

Uma obrigatoriedade do cadastro é a indicação da medição geodésica, inclusive, com ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito e das áreas consolidadas.

Importante lembrar que, em virtude do dano ambiental perfazer instrumento de natureza real, cabe ao proprietário ou possuidor de imóveis rurais, mesmo em áreas onde não houver florestas, adotar as providências necessárias à restauração ou à recuperação da vegetação nativa, para se adequar aos limites percentuais previstos em lei. Sobre o tema, vejamos julgado da Corte mineira:

DSM-AMBIENTAL. RESERVA LEGAL. AVERBAÇÃO. REGISTRO DE IMÓVEL. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. CADASTRO AMBIENTAL RURAL. EFETIVA INSCRIÇÃO. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. Sob pena de ofensa a garantia da vedação do retrocesso ambiental, que assegura a intangibilidade das estruturas organizacionais e procedimentais destinadas à proteção do meio ambiente, a única exegese possível do art. 18, parágrafo 4º, da Lei 12.727/2012 é no sentido de que apenas a efetiva inscrição da reserva legal no Cadastro Ambiental Rural - CAR - dispensa o proprietário de proceder à averbação da área de proteção junto à matrícula do imóvel. DCJ-VV- PROCESSO CIVIL - AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RESERVA LEGAL - AVERBAÇÃO NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS - DECLARAÇÃO DE IMPROCEDÊNCIA EM RELAÇÃO AO PLEITO DE AVERBAÇÃO - NOVO CÓDIGO FLORESTAL - DESOBRIGAÇÃO DO REGISTRO NO CRI - SENTENÇA CONFIRMADA NO REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO DE OFÍCIO - RECURSO VOLUNTÁRIO PREJUDICADO De acordo com o § 4º, do art. 18, da Lei n. 12.651/2012, a obrigação de averbação da reserva legal à margem do registro imobiliário, então imposta pela Lei n. 4.771/1965, a partir de 25/05/2012 restou transmudada para mera facultatividade, até a definitiva implementação do Programa de Regularização Ambiental. (TJ-MG - AC: 10499120012483001 MG , Relator:

O descumprimento das normas da Lei de Crimes Ambientais e do Código Florestal podem ser um bom parâmetro para averiguação da qualidade ambiental e do cumprimento do critério ambiental da função social da propriedade, o que deve ser consolidado pela norma e pela jurisprudência.

3.3.1 O CASO DA DESAPROPRIAÇÃO DA USINA CAMBAHYBA

O exemplo da ação para desapropriação da Usina Cambayba, localizada no município de Campos dos Goytacazes, no Estado Rio de Janeiro, se mostra como um dos mais interessantes envolvendo a temática da função socioambiental da propriedade rural, tendo sido inclusive objeto de análise acadêmica por Carlos Henrique Naegeli Gondim, em excelente artigo intitulado “*A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária pelo descumprimento da função social da propriedade nas condicionantes ambiental e trabalhista: a caso da Usina Cambahyba*”¹⁸, cujo teor guiou a análise aqui apresentada.

Desde o ano de 1998, o INCRA¹⁹ tem buscado a desapropriação da referida área por conta do não atendimento de nenhum dos critérios sociais inerentes à propriedade rural, quais sejam a produtividade, atendimento às normas ambientais, respeito às normas inerentes às relações de trabalho bem como aos elementos que conferem bem estar aos proprietários e trabalhadores.

Ocorre que o critério de produtividade não pode ser dissociado dos demais critérios sociais da propriedade, pois seria, como vimos, irrazoável que a produção econômica da terra se desse em vantagem sobre a exploração predatória dos recursos naturais e trabalhistas disponíveis.

¹⁸ GONDIM, Carlos Henrique Naegeli. A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária pelo descumprimento da função social da propriedade nas condicionantes ambiental e trabalhista: o caso da Usina Cambahyba. Conteúdo Jurídico. Brasília-DF: 19 dez. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51544>. Acesso em: 25 fev. 2015.

¹⁹ Processo n. 0000221-51.2013.4.02.5103, que tramita perante a 1ª Vara Federal do município de Campos dos Goytacazes-RJ.

Especificamente na área da Usina, o INCRA constatou, ainda em 1998, que a área de 1.300 hectares era desprovida de área de reserva legal, sequer mantendo preservadas as Áreas de Preservação Permanente.

Outrossim, foi verificado pelo órgão que o descarte dos dejetos líquidos decorrentes da lavagem da cana de açúcar estava se dando diretamente na fluente do rio Paraíba do Sul, tido como o mais importante do Estado do Rio de Janeiro.

Acrescenta-se a este fato a prática comum da queimada das plantações em tempos de colheita, para facilitar o corte da planta, o que provoca nos trabalhadores e na vizinhança problemas de saúde das diversas ordens em razão da fuligem expelida pelas queimadas.

O resultado não poderia ser mais desastroso, como o crescente número de casos de pessoas com problemas respiratórios, erosões no solo e o assoreamento gradativo do rio Paraíba do Sul.

Não obstante as atividades da Usina Cambayba terem sido encerradas no início da década de 90, o fato é que seus proprietários tem reiteradamente renovado contratos de arrendamento da área, sendo que a prática danosa destes arrendatários foi o que levou o INCRA a requerer a expropriação desta propriedade.

O Poder Judiciário, no entanto, já se manifestou²⁰ no sentido de que os danos ambientais provocados à propriedade imobiliária são aderentes ao bem, pouco importando, para fins de desapropriação, quem foi o responsável pelo não atendimento dos critérios sociais inerentes àquela propriedade.

Pelo aspecto trabalhista, inspeções realizadas no local verificaram que parte da atividade laboral é praticada por menores, há falta de assinatura

²⁰ “No caso dos autos, o procedimento administrativo tendente à expropriação do imóvel teve origem na degradação do meio ambiente constatada, vindo a caracterizar ilícito ambiental e, por conseguinte, descumprimento, em tese, de um dos elementos da função social da propriedade.

(...)

Por conseguinte, verificada a ocorrência de dano ambiental de grande monta, não parece crível que o imóvel esteja atendendo à sua função social. Pelo contrário, o uso inadequado dos recursos naturais e a ausência de preservação do meio ambiente atentam contra a função social da propriedade. Igualmente, deve ser rejeitada a alegação da parte autora de que não concorreu para a prática do dano constatado, pois a responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva e propter rem.” (TRF4, AC n. 2007.72.11.001000-1/SC, Rel. Des. Federal Marga Inge Barth Tessler).

da Carteira de Trabalho dos trabalhadores envolvidos, documentos assinados em branco dentre outros, além de um enorme passivo trabalhista.

Todos estes fatores reunidos, portanto, levaram o INCRA a ingressar com os procedimentos para desapropriação da área da Usina Cambahyba, cujo processamento encontra-se suspenso por ordem do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, perfazendo um dos mais interessantes e importantes casos de desapropriação de imóvel rural com fundamento no descumprimento da função socioambiental da propriedade hoje existentes no país.

3.3.2 A POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL NAS INDENIZAÇÕES ARBITRADAS PARA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS COM FUNDAMENTO NO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SÓCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

A desapropriação de imóvel rural, com fundamento no descumprimento da função socioambiental da propriedade, é tema de incontroversa importância, possuindo, inclusive, assento constitucional.

No capítulo I do presente estudo dedicamos especial atenção à temática ambiental no âmbito do direito constitucional, até invocando vários princípios implícitos e explícitos no texto da Constituição Federal de 1988. Um destes princípios relativo tanto ao direito constitucional quanto ao direito ambiental é o princípio do poluidor pagador. Trata-se do princípio número 16 da Declaração do Rio/92.

O princípio do poluidor pagador impõe aos Estados o desenvolvimento de mecanismos capazes de obrigar os usuários de recursos naturais à sustentabilidade na atividade econômica, inclusive para a reparação de eventuais prejuízos ao meio ambiente.

Lopes afirma que

a empresa que provocar danos ao meio ambiente, independentemente de dolo ou culpa, irá responder pelos danos provocados, ou seja, irá responder diretamente por seu passivo ambiental na medida em que usou e ocupou incorretamente o solo e utilizou-se de meios produtivos danosos ao meio ambiente. (2005)

Portanto, verifica-se que o princípio do poluidor pagador possui um caráter preventivo, pois evita a ocorrência de danos ambientais, e também repressivo, na medida em que busca reparar o dano eventualmente ocorrido. O princípio em questão está positivado no § 3º do art. 225 da Constituição Federal²¹.

No contexto trazido pelo artigo, pode-se distinguir o caráter penal e administrativo decorrentes do dano e de sua reparação civil, sanções que poderão ser, inclusive, cumulativas.

Fiorillo, em análise à redação do § 3º do art. 225, conclui:

Com isso, é correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente. (1999, p. 121)

A responsabilidade civil subjetiva, mais comumente utilizada na esfera penal, decorre da intenção direta do infrator com a provocação do dano. Na responsabilidade objetiva, por sua vez, a intenção é irrelevante, bastando a ocorrência de uma conduta e a efetivação de dano. Pereira explica que

a responsabilidade objetiva não importa em nenhum julgamento de valor sobre os atos do responsável. Basta que o dano se relacione materialmente com estes atos, porque aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos. (1990, p. 24)

O direito ambiental consagra em seus institutos a responsabilidade civil objetiva, a teor do disposto nas normas atinentes. Anteriormente à edição da Constituição Federal de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente já dispunha acerca de responsabilidade ao poluidor infrator, conforme seu artigo 14, § 1º²², o que foi recepcionado pelo § 3º do art. 225 da Constituição.

²¹ § 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

²² § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Indubitável, portanto, a responsabilidade objetiva para danos ambientais, no entanto, questão interessante paira sobre a forma de compensação deste dano. Primeiramente, pode-se reparar o dano causado ao meio ambiente através de uma recomposição do bem degradado, ou até um ressarcimento *in natura*, ou ainda mediante indenização em dinheiro.

Sobre esta questão, Wambier explica que

é difícil a determinação do quantum a ser ressarcido pelo causador do ato feito, sendo sempre preferível a reparação natural, pela recomposição efetiva e direta do ambiente prejudicado. (1999, p. 38)

Contudo, pondera Fiorillo que nem todo dano ambiental é passível de reparação:

com isso não se quer dizer que um dano ambiental seja reversível e completamente reparável, uma vez que não se conseguiria restaurar por completo um ecossistema afetado, por exemplo, por uma determinada poluição que lhe tenha sido causada. Se imaginarmos que numa área de 10 metros quadrados de floresta coabitam centenas de milhares de diferentes ecossistemas responsáveis pelo equilíbrio ecológico daquele específico meio ambiente, logo percebemos a impossibilidade técnica do homem em refazer o que somente em milhares de anos pôde ser lentamente arquitetado e construído pela natureza. Entretanto, ainda que não possa ser possível a idêntica reparação, é muito mais vantajosa a reparação específica, não só ao próprio homem como ao próprio meio ambiente, do que a indenização em pecúnia. Esta, repetimos, deve ser alcançada e objetivada na total impossibilidade de se conseguir aquela. (1999, p. 127)

A possibilidade de reparação *in natura* encontra previsão expressa na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, IV, que assegura a preservação e restauração dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida. A lei em questão, em seu artigo 3º, também traz os conceitos de poluidor²³, poluição²⁴ e degradação ambiental²⁵.

²³ IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

²⁴ III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

Observa-se, assim, que tanto o Poder Público quando a coletividade poderão ser responsabilizados por eventuais danos causados ao meio ambiente. A poluição, por sua vez, será verificada quando ocorrerem desníveis nos padrões de qualidade ambiental, que culminarão na degradação ao meio ambiente.

Dentro da teoria da responsabilidade civil, impossível desassociar o dano como um de seus elementos caracterizadores. O conceito de responsabilidade civil está intimamente relacionado com o de ato ilícito, verificado quando pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, através de uma ação ou omissão, pratica ato antijurídico que acaba resultando em dano. O ato ilícito, inclusive, quando verificado, converte-se em responsabilidade civil e assim em indenização ou reparação. O dano, portanto, é uma lesão a um bem jurídico.

Lopes adverte que,

na esfera ambiental, o dano não deriva apenas da ocorrência de um ato ilícito, pois mesmo que a atividade seja lícita, e devidamente autorizada pelo órgão estatal competente, em ocorrendo qualquer lesão a um bem ambiental, configura-se o dano e o dever de indenizar. (2013)

Sobre esta questão, o autor ainda caracteriza passivo ambiental, afirmando:

O Passivo Ambiental decorre, necessariamente, de um dano ambiental, ou de medidas necessárias para sua não configuração. (...) Convém observar também que o Passivo Ambiental não se prende à ocorrência do dano ambiental, pois em sua composição, como exposto acima, encontram-se os custos necessários para que este não se configura. É dizer, deve-se considerar que na composição do Passivo Ambiental encontram-se, necessariamente, os custos referentes à reparação de danos, indenizações, multas, bem como aqueles que por força de determinação do órgão ambiental, foram ou serão realizados para evitar a ocorrência do dano. (2013)

O fato é que, nos procedimentos de desapropriação, a indenização deve sempre ser observada, por força inclusive de determinação constitucional,

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

²⁵ II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

como já estudado. Contudo, como fica a situação da propriedade agrícola que tenha provocado danos ambientais passíveis de responsabilidade civil? Seria razoável a dedução deste dano da indenização a ser paga ao seu proprietário? Ao nosso entendimento, sim.

O art. 12²⁶ da Lei 8.629/93 veio regular a disposição constitucional contida no art. 184 da Constituição Federal de 1988. Da leitura simples do artigo, observa-se que o dispositivo não contempla eventual passivo ambiental decorrente da atividade exercida pelo seu titular na indenização a ser paga pela desapropriação.

Contudo, em análise sistemática aos artigos constitucionais relativos à desapropriação e à temática ambiental, observa-se clara intenção do legislador constituinte em agregar maior proteção ao meio ambiente, primando, sempre que possível, por sua proteção e, conforme o caso, por sua reparação.

A partir deste entendimento, o Tribunal de Contas da União (TCU), em julgado de n. 1.263/02, promoveu recomendação ao INCRA no sentido de que o órgão registrasse eventuais passivos encontrados nas propriedades em processo de desapropriação. Mais tarde, o TCU determinou que as desapropriações considerassem nas indenizações os passivos ambientais constatados, através do Acórdão n. 1.362/04. Diz o referido Acórdão:

5. Devem ser distinguidas duas ordens de consequências da constatação do passivo ambiental em imóvel em desapropriação: uma de natureza sancionatória e outra relativa à obrigatoriedade de recomposição do dano. As sanções administrativas e penais não são forma de recomposição do dano ambiental e, independente das referidas sanções, havendo o dano ambiental, há o dever de recomposição ambiental.

(...)

5.3. O INCRA tem o direito de ou receber o bem incólume (sem o passivo ambiental) ou obter a recuperação do passivo ambiental pelo desapropriado ou ressarcir-se dos valores despendidos na recuperação do passivo ambiental ou descontar do valor da desapropriação o valor correspondente

²⁶ Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e anciandade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

ao ressarcimento. Por essa razão, nem se encontrando o imóvel incólume, nem tendo o imóvel sido recuperado pelo expropriado, deve o INCRA descontar o valor correspondente à recomposição ambiental do valor da indenização, para que seja justo, como exige a Constituição. Não o fazendo terá que, irrazoavelmente, posteriormente, acionar novamente o Judiciário para rever o valor despedido na recomposição ambiental, sob o risco de arcar com o ônus da reparação de ilícito que não cometeu.”

Considerando esta decisão do TCU, o INCRA modificou o Manual de Obtenções de Terras e Perícia Judicial²⁷, onde passa a orientar o desconto do passivo ambiental nas avaliações decorrentes de procedimentos expropriatórios por interesse social.

Judicialmente, o tema já foi timidamente enfrentado pelo Superior Tribunal de Justiça. O STJ, em julgados de 2002 e 2007, já havia determinado a recuperação de área degradada desapropriada bem como o caráter *propter rem* da obrigação de preservação ambiental. Vejamos os termos do julgado:

(...)

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: RESP 343.741/PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 07.10.2002.

(...)

10. Recurso especial desprovido. (REsp 745.363/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 18/10/2007, p. 270).

Agora, observemos o entendimento da corte em julgado de 2012, consolidando a posição *propter rem* dos danos ambientais e da obrigação de recuperar os danos ambientais:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. CÓDIGO FLORESTAL (LEI 4.771, DE 15 DE SETEMBRO 1965). RESERVA LEGAL. MÍNIMO ECOLÓGICO. OBRIGAÇÃO PROPTER REMQUE INCIDE SOBRE O NOVO PROPRIETÁRIO. DEVER DE MEDIR, DEMARCAR, ESPECIALIZAR, ISOLAR, RECUPERAR

²⁷ Decorre de aprovação da Norma de Execução INCRA/DT n. 52, de 25/10/2006.

COM ESPÉCIES NATIVAS E CONSERVAR A RESERVA LEGAL. SPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. ART. 3º, INCISOS II, III, IV E V, E ART. 14, § 1º, DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (LEI 6.938/81).1. Hipótese em que há dissídio jurisprudencial entre o acórdão embargado, que afasta o dever legal do adquirente de imóvel de recuperar a área de Reserva Legal (art. 16, "a", da Lei 4.771/1965) desmatada pelo antigo proprietário, e os paradigmas, que o reconhecem e, portanto, atribuem-lhe legitimidade passiva para a correspondente Ação Civil Pública.2. O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território brasileiro. Tal lei, ao estabelecer deveres legais que garantem um mínimo ecológico na exploração da terra – patamar básico esse que confere efetividade à preservação e à restauração dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade e integridade do patrimônio genético do País" (Constituição Federal, art. 225, §1º, I e II) –, tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização, pois, nos termos de tranquila jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cumprem a meritória função de propiciar que os recursos naturais sejam "utilizados com equilíbrio" e conservados em favor da "boa qualidade de vida" das gerações presentes e vindouras (RMS 18.301/MG, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 3/10/2005. No mesmo sentido, REsp 927.979/MG, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ 31/5/2007; RMS 21.830/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 1º/12/2008).3. As obrigações ambientais ostentam caráter propter rem, isto é, são de natureza ambulante, ao aderirem ao bem, e não a seu eventual titular. Daí a irrelevância da identidade do dono – ontem, hoje ou amanhã –, exceto para fins de imposição de sanção administrativa e penal. "Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento" (REsp 926.750/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 4/10/2007. No mesmo sentido, REsp 343.741/PR, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ 7/10/2002; REsp 264.173/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ 2/4/2001; REsp 282.781/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 27.5.2002).4. A especialização da Reserva Legal configura-se "como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba" (REsp 821.083/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 9/4/2008. No mesmo sentido, RMS 21.830/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 01/12/2008; RMS 22.391/MG, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe 3/12/2008; REsp 973.225/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 3/9/2009). 5. Embargos de Divergência conhecidos e providos. (Resp. 218.781/ PR (2002/0146843-9, Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 27.02/2012)

Observa-se, portanto, que a jurisprudência tem se assentado no sentido de qualificar que o dano ambiental é aderente ao imóvel e, como tal, pode ser objeto de dedução do valor da indenização a ser paga a título de desapropriação, pela hipótese lançada pelo art. 186 da Constituição Federal, sendo irrelevante o causador do dano ambiental, devendo o proprietário ser penalizado civilmente pelo passivo ambiental verificado em sua propriedade agrária.

3.3.3 Falta de densidade normativa

O artigo 5º, em seu inciso II, da Constituição Federal de 1988, estampa o princípio da legalidade, quando afirma que *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*.

O artigo 184 da Constituição estipula que a União poderá desapropriar a propriedade rural que não estiver cumprindo sua função social para fins de reforma agrária e seu artigo 186 define que a função social da propriedade é cumprida quando atende ao aproveitamento racional e adequado, utiliza adequadamente os recursos naturais disponíveis e preserva o meio ambiente, observa normas que regulam as relações de trabalho e propiciem o favorecimento e o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ainda que existam muitas normas infraconstitucionais que disciplinem sobre o aproveitamento do solo e as relações de trabalho, o fato é que não há norma que indique os padrões de qualidade ambiental exigidos das propriedades rurais.

Expressões genéricas são encontradas em vários dispositivos legais, inclusive na própria constituição, sem que, contudo, possa-se concluir com segurança o que vem a ser o padrão de qualidade indicado pelo inciso II do artigo 186.

Sem que se possa definir com clareza o que vêm a ser estes padrões, não se pode fazer uso da norma que ainda está pendente de regulação pelo legislador infraconstitucional.

No presente estudo, pôde-se observar, com certa riqueza de detalhes, sobre as causas e procedimentos que levam à desapropriação da propriedade rural, especificamente por disfunção social, reproduzindo-se

algumas normas que indicam sobre regulamentos trabalhistas e de produtividade.

Pode-se concluir, com bastante objetividade, se uma propriedade é ou não produtiva. Pode-se concluir, com a mesma certeza, sobre o tamanho da propriedade. Este é o conforto de haver critérios matemáticos para análise e estudos de casos. Contudo, a mesma facilidade não pode ser verificada quanto à observância da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Não nos parece certo afirmar que uma propriedade rural, incendiada pelo verão severo enfrentado naquele ano, tornada totalmente improdutiva por vários meses, tendo perdido muito de sua fauna e flora, possa ser prejudicada por um eventual procedimento expropriatório do Estado tendo em vista que os recursos naturais não estejam sendo adequadamente utilizados, eis que a vida tornou-se impossível naquele espaço, ao menos por certo tempo.

De igual modo, pessoa que explore irregularmente carvão em sua propriedade de terras estaria sim fazendo bom uso da flora disponível, sendo, inclusive, possível o reflorestamento da área degradada. No entanto, esta pessoa poderá sofrer consequências severas dos órgãos de controle ambientais, por estar, exatamente, fazendo uso dos recursos naturais disponíveis.

Assim, a celeuma jurídica persiste, carecendo de regulamentação, especificação e trabalhos publicados na área, especialmente os de cunho técnico-científico.

O resultado desta lacuna normativa está exatamente nas decisões judiciais. Por sorte, muito comumente, as propriedades rurais que justificam serem desapropriadas por disfunção social, o são com base em critérios múltiplos, como o fator produtivo ou trabalhista. De quebra, cita-se a temática ambiental, mas muito timidamente, não ousando o julgador em fundamentar sua decisão em artigo relacionado ao tema.

Como se pôde observar através dos julgados colacionados, quando a propriedade chega ao ponto de ser desapropriada, é comum que haja vários motivos para este resultado, contribuindo para que o critério ambiental reste renegado à sombra dos demais critérios de aferição da função social daquela terra.

Uma conceituação que nos parece aceitável para definir, ainda que precariamente, a questão ambiental quando contextualizada em sua função social na propriedade rural, é o fato do titular do direito de propriedade estar infringindo algum dispositivo do Código Florestal, da Lei de Crimes Ambientais, de qualquer dispositivo constitucional ou de quaisquer das diretrizes emitidas pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Assim, uma propriedade rural, ainda que produtiva, onde esteja sendo cometido crime ambiental, poderia ser levada a expropriação pelo Estado, e o critério ambiental estaria bem justificado. Contudo, este é um trabalho acadêmico, sem força para sobrepor seus argumentos ao poderoso poder de propriedade também defendido pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, o conceito apresentado também parece equivocado, pois a não violação a nenhum dispositivo das normas acima citadas não implica, necessariamente, que o aproveitamento ambiental esteja sendo efetivado.

Medidas relacionadas a pesquisa, turismo, educação, saúde, bem-estar e aproveitamento econômico estão sempre intimamente ligadas ao critério de aproveitamento do meio ambiente, possibilitando, quase sempre, sua preservação, não havendo, no entanto, normativa que conclua neste sentido.

Portanto, somos da corrente que prevê que a norma inscrita no inciso II do art. 186 da Constituição Federal de 1988 apenas terá eficácia plena quando estiver suficientemente regulada pelo legislador infraconstituinte, sob pena de haver decisões arbitrárias e até ilegais, por ofensa frontal ao princípio da legalidade.

Outrossim, o risco de preterir direitos fundamentais com eficácia similar é bastante elevado, porquanto estar-se-ia confrontando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito à propriedade, também bastante defendido e difundido pelo legislador constitucional.

3.4 SUGESTÃO PARA EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL PARA ATENDIMENTO DO CRITÉRIO SOCIAL AMBIENTAL

Através de uma leitura sistemática dos dispositivos constitucionais relacionados ao direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, estipulados pela Constituição Federal de 1988, pode-se chegar a algumas conclusões que possibilitem a solução do problema apresentado pelo presente estudo.

Primeiramente, o legislador constituinte compreendeu que o Brasil, por sua extensão continental, garante de regulação específica segundo os usos e costumes de cada região.

É o que ocorre, por exemplo, com a fixação dos módulos rurais, de competência do INCRA, conforme visto. Assim, segundo a região em que se encontre a propriedade rural, os critérios de definição de tamanho e produtividade variam, considerando-se a região, a geografia, a topografia, o clima, as culturas e todos os demais caracteres que exercem influência sobre a produtividade. De igual modo deve ser vista a temática ambiental.

Os critérios de valoração da utilização adequada dos recursos naturais podem variar muito da região norte para a região centro-oeste, e mesmo na região centro-oeste pode variar entre o oeste do Estado do Mato Grosso, onde a vegetação nativa é a amazônica, e o sul de Goiás, onde prevalece o cerrado e extensas propriedades rurais.

Pode-se afirmar ainda que a União possui as informações necessárias para este mapeamento, porquanto detém as informações prestadas pelo cadastro rural e pelo I.T.R.

A área de reserva legal, culturas e criações de animais variam muito de acordo com a região, e também se diversificam dentro dela própria. Por qual motivo então que o critério sobre a utilização adequada dos recursos naturais deve ser generalizado?

Assim, o primeiro passo para se estabelecer o padrão de qualidade necessário a cada propriedade rural é a atualização, sempre obrigatória e periódica, do cadastro rural e das informações prestadas através do I.T.R., com o preenchimento correto do DIAC e do DIAT.

Vencida esta etapa, o Estado deve ater-se, então, a um instituto conhecido como zoneamento.

Ainda que o zoneamento seja um instrumento próprio para desenvolvimento da política agrária, como a questão está intimamente ligada com os critérios ambientais de utilização racional e equilibrada, pode-se incluir no zoneamento elementos e critérios próprios do meio ambiente, à fim de que se apure os parâmetros mínimos de preservação de localidade para localidade.

O zoneamento é atividade do poder público que visa dividir a zona rural do país em zonas homogêneas, suscetíveis de aplicação de uma mesma política. O mesmo entendimento poderia ser estendido à temática ambiental, fazendo-se um zoneamento ambiental do país, para o desenvolvimento da mesma política para zonas homogêneas.

A importância de se estabelecer zonas com similaridade de estrutura, solo, topografia, clima e culturas é preponderante para o desenvolvimento ambiental ideal, para que a mesma solução possa ser desenvolvida para áreas com características semelhantes.

O zoneamento agrário foi instituído pelo Decreto n. 55.891/65, cujo objetivo é definir, nos termos do seu art. 27:

Art. 27 O zoneamento visa a delimitar regiões homogêneas, tanto sob o ponto-de-vista sócio-econômico, como das características da Estrutura Agrária do País, com o objetivo de definir:

- I - as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária, com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;
- II - as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, e em que não ocorram tensões sociais;
- III - as regiões já economicamente ocupadas, nas quais predomine uma economia de subsistência, e cujos agricultores careçam de assistência adequada;
- IV - as regiões ainda em fase de ocupação econômica e carentes de programas de desbravamento, de povoamento e de colonização em áreas pioneiras.

Outrossim, o art. 44 do Estatuto da Terra determina os objetivos do zoneamento, sendo ele necessário para:

- I - estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região;
- II - programar a ação dos órgãos governamentais, para desenvolvimento do setor rural, nas regiões delimitadas como de maior significação econômica e social.

O INCRA é, novamente, o órgão federal competente para a criação e atualização do zoneamento agrário.

Como ocorre no I.T.R., onde há atividade conjunta entre o INCRA, IBAMA e a Secretaria da Receita Federal para apuração das informações prestadas pelo contribuinte em sua declaração anual, seria plenamente possível uma ação conjunta do INCRA e do IBAMA para a fixação dos critérios do zoneamento agrário e ambiental, à fim de que ambos pudessem coadunar e coexistir.

Esse mecanismo aqui sugerido poderia criar os padrões de qualidade ambiental específicos para cada região, o que seria utilizado como critério para apuração pelo Poder Judiciário das características inerentes àquela localidade e a consequente análise sobre o atendimento ou não da função social ambiental daquela propriedade.

Além do zoneamento ambiental rural, existem atividades que podem ser desenvolvidas no campo sem que o fator ambiental esteja comprometido. Dentre as várias hipóteses, destacamos o ecoturismo, agricultura e a pecuária.

3.4.1 MEIOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ECOTURISMO, AGRICULTURA E PECUÁRIA

Como já visto no presente estudo, a propriedade mantém relação direta com sua função social, não podendo dela se desvincular. Portanto, a atividade econômica, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico, deve ser desenvolvida em concomitância com o social, em benefício do coletivo.

Assim, a atividade econômica deverá estar integrada a um planejamento ambiental que possibilite economicidade no consumo de energia e água, mediante um compromisso com a preservação do meio ambiente e com um desenvolvimento sustentável. Outrossim, o desenvolvimento econômico deve estar ligado com a pesquisa, seja tecnológica ou científica, voltando-se para o bem estar de todos os cidadãos.

Especificamente, deseja-se destacar atividades que integrem estes requisitos, para o ecoturismo, a agricultura e a pecuária por perfazerem, juntas, as atividades principais desenvolvidas no meio campestre.

3.4.2 OS BENS AMBIENTAIS DA PROPRIEDADE RURAL E SUA INTERAÇÃO COM O DIREITO AO LAZER

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 garante ao lazer um status de norma fundamental, sendo garantido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Fiorillo (2006, p. 437) aponta que o lazer, mais que um direito, diz respeito a um componente básico da incolumidade físico-psíquica da pessoa humana.

Para Russel,

o lazer é essencial à civilização e, em épocas passadas, o lazer de uns poucos só era devido ao trabalho da maioria. Este trabalho era valioso, não porque o trabalho é bom, mas porque o lazer é bom. E, com a técnica moderna, seria possível a justa distribuição do lazer sem nenhum prejuízo para a civilização. (2002, p. 50)

Portanto, observa-se que o lazer figura como um dos caracteres mais importantes dos fundamentos da República Federativa do Brasil, no que se refere ao inciso III do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, qual seja a dignidade da pessoa humana.

No entanto, o direito ao lazer encontra-se fortemente vinculado aos liames do art. 170 da Constituição Federal, que impõe uma ordem capitalista ao país, protegendo os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Assim, deve ser exercido neste âmbito da ordem jurídica do capitalismo.

Diante deste cenário constitucional, pode-se consagrar que dentre os vários direitos garantidos à pessoa humana, encontra-se o direito ao exercício de atividades prazerosas, ligadas à satisfação de algumas necessidades, que serão atendidas por fornecedores de produtos ou serviços destinados a esta finalidade. É dentro deste contexto que surge a alternativa do ecoturismo.

A Organização Mundial do Turismo, entidade pertencente às Nações Unidas, criada em 1970 e com sede em Madri, conceitua turismo como sendo “as atividades de indivíduos que viajam para e permanecem em localidades

que se encontram fora de seu círculo habitual por um período não superior a um ano consecutivo, a lazer, a negócios ou por outros motivos”.

O ecoturismo está relacionado à ideia de turismo ecológico, feito geralmente com propósitos de lazer, podendo, no entanto, ser mais específico que isto. Através da utilização dos bens ambientais será possível atingir o objetivo que se pleiteia dentro da noção de turismo.

No plano jurídico, o ecoturismo é desenvolvido como sendo parte de uma atividade econômica, considerando, como já visto, a ordem jurídica capitalista a qual o país está inserido.

O meio ambiente cultural pode ser utilizado em proveito do ecoturismo através do turismo religioso, do turismo gastronômico, do turismo histórico e do turismo arqueológico.

O patrimônio cultural do país, em sendo bem de uso comum do povo, pode ser utilizado em benefício do ecoturismo contanto que se observe os limites constitucionais taxados pela Constituição Federal de 1988.

Em razão do seu potencial lesivo, qualquer atividade iminente danosa ao patrimônio ambiental requererá estudo prévio de impacto ambiental para que seja desenvolvida. Isto porque diversos danos podem surgir do uso dos bens ambientais disponíveis, como excesso de ruídos, desgastes de caminhos e trilhas, agressão à paisagem e à vegetação, poluição do ar e da água, erosão de praias e encostas, intensificação de tráfego em rodovias, barragens, vandalismo dentre outros, lesões que podem ocorrer com maior ou menor intensidade a depender do número de consumidores em busca de lazer.

O turismo religioso, por exemplo, é uma das atividades em que o referido estudo se faz imprescindível. Também chamado de turismo de peregrinação, envolve jornada de pessoas a lugares considerados santos. Trata-se de uma das mais antigas modalidades de turismo, surgido, especialmente, após o cristianismo. Esta modalidade de turismo envolve uma logística capaz de atender aos peregrinos, com hospedagens, transporte e alimentação, podendo prejudicar consideravelmente o meio ambiente em que estiver inserido.

Já o turismo gastronômico tem relação com a obtenção de prazer por meio da alimentação. Schlüter ensina que:

A busca das raízes culinárias e a forma de entender a cultura de um lugar por meio de sua gastronomia está adquirindo importância cada vez maior. A cozinha tradicional está sendo reconhecida cada vez mais como um componente valioso do patrimônio intangível dos povos. (2003, p. 04)

Observe-se que a gastronomia está intimamente ligada aos tipos de culturas praticadas em cada região do país, sendo influenciada, também, pela pecuária e agricultura característica de cada local.

O turismo histórico, segundo Fiorillo, surge do

interesse de muitas pessoas em ter acesso a obras, objetos, documentos, edificações e espaços em locais representativos de eventos passados relacionados a determinados povos, agrupamento de pessoas ou mesmo indivíduos específicos, fazendo com que esta atividade econômica se enquadre como importante mecanismo com finalidade lucrativa a ser explorado pelas pessoas jurídicas de direito público interno e de direito privado. (2006, p. 448)

Por fim, o turismo arqueológico decorre da atração de determinadas pessoas em terem acesso a locais onde existam vestígios materiais de ocupações humanas passadas, por meio de variado material, destinando-se a viabilizar o ecoturismo em locais onde seres humanos em estágio ágrafo, povos sem escrita, ocupavam determinado território.

Existe ainda uma outra modalidade de ecoturismo relativo aos bens ambientais, chamado de turismo de saúde, também conhecido como turismo de cura. Diferentemente das demais modalidades de turismo vistos até agora, cuja extração do interesse decorre de uma questão cultural, o turismo de cura visa obter sua fonte diretamente dos bens ambientais disponíveis.

A utilização da atmosfera, das águas interiores, superficiais e subterrâneas, dos estuários e do mar, da fauna e da flora, para fins medicinais já existe desde a origem do mundo civilizado.

No Brasil, existe uma especial abundância de águas tidas como curativas, despertando o interesse de pessoas em se verem curadas de eventuais doenças, perfazendo a saúde um importante critério para a movimentação desta modalidade turística.

Mais diretamente envolvido com o meio ambiente natural rural, o turismo de aventura tem se revelado cada vez mais importante neste segmento de atividade econômica, atraindo pessoas em proveito do lazer. O lazer pode

decorrer ainda do valor paisagístico da propriedade, com potencial para prender o olhar e a atenção do usuário.

O Brasil é um país farto destes atributos, em razão dos mais diversos ecossistemas presentes nas várias regiões do país, além de seu extenso litoral, fazendo surgir para o Estado a importante missão de preservá-lo, criando mecanismos capazes de manter o desenvolvimento sustentável. Esta atividade legislativa e fiscalizatória é de extrema importância.

Com o devido estudo prévio de impacto ambiental e o atendimento às normas vigentes, é possível fazer uso da propriedade rural para fins ecoturísticos, dentro de cada especialidade, garantindo-se o desenvolvimento sustentável e duradouro desta atividade econômica, possibilitando seu uso econômico continuado.

Desta forma, pode-se auferir ganhos econômicos da propriedade rural preservando-se o meio natural e cumprindo, assim, com a função social da propriedade.

3.4.3 A AGROPECUÁRIA COMO ATIVIDADE ECONÔMICA E A FUNCIONALIZAÇÃO SOCIO-AMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

A agropecuária, como se sabe, é uma das mais importantes atividades econômicas no Brasil, sendo responsável por aproximadamente 23% do Produto Interno Bruto do país, segundo informações divulgadas pelo Ministério da Agricultura²⁸.

A atividade agropecuária, como sendo uma das atividades componentes do setor primário, está relacionada à agricultura e à pecuária, na medida em que cuida tanto da produção de bens alimentícios e matérias-primas como da criação de animais. Fiorillo destaca a importância constitucional desta atividade:

No âmbito constitucional a agropecuária visa fundamentalmente cuidar de referidas atividades produtivas em proveito da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), tendo como objetivo primeiro promover não só o bem de todos (art. 3º, IV) como particularmente combater a pobreza e a

²⁸ Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2014/12/produto-interno-bruto-da-agropecuaria-deve-ser-de-rs-1-trilhao>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

marginalização reduzindo as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Daí o objetivo maior da agropecuária como atividade econômica regradada pela Constituição em vigor: atuar no sentido de erradicar a fome em nosso País adequando a estrutura agrária principalmente em decorrência do objetivo constitucional apontado no art. 3º, III, da Constituição Federal. (2006, p. 480)

Em razão da importância econômica e social da atividade agropecuária, a Constituição Federal de 1988 designou dispositivos especiais em seu texto para promovê-la, concedendo uma especial atenção a este ramo de negócio.

No entanto, conferiu também proteção à fauna e à flora, exigindo, por exemplo, a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental nas ocasiões em que se verificar a potencialidade de degradação do meio ambiente.

A agricultura, em seu plano jurídico ambiental, pode ser analisada através de sua relação jurídica com o uso do solo e do subsolo, pois são estes os bens ambientais que tornam possível a sua prática. Em parte, a utilização do solo e do subsolo estão regrados pelo direito de propriedade, que impõe limitações importantes, como já visto, para equilibrar os interesses particulares de seu proprietário com as necessidades sociais impostas pela constituição.

Fiorillo aponta sobre a importância do direito de propriedade:

Já tivemos a oportunidade de comentar que o direito constitucional brasileiro, como produto cultural que é, entendeu por bem ao longo de mais de um século (Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) não estabelecer em seu texto a definição ou mesmo o conteúdo do instituto jurídico da propriedade, deixando ao legislador infraconstitucional a missão de explicar, bem como delimitar o direito de propriedade caso a caso. Nossa atual Constituição Federal (1988) se utiliza da expressão propriedade em vinte e uma oportunidades, sendo certo que o próprio “novo” Código Civil (lei n. 10.406/2002), como subsistema em princípio adaptado à tutela jurídica do território, afirma a necessidade do direito de propriedade (faculdade de usar, gozar e dispor da coisa conforme o art. 1.228 do Código Civil) 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 (parágrafo primeiro do art. 1.228 do Código Civil. (2006, p. 488)

A Constituição Federal de 1988 classificou o solo e o subsolo com natureza de bens ambientais, tendo a própria Política Nacional de Meio Ambiente enquadrado estes bens em recursos ambientais²⁹.

Neste contexto, a agricultura deve ser manejada com o máximo de observância às normas de qualidade ambiental, dentro de uma perspectiva sustentável, para possibilitar o uso sempre constante do solo e do subsolo.

Neste cenário, surge como uma opção interessante a agricultura de alimentos geneticamente identificados, através de uma engenharia genética destinada a transgenia. A partir desta tecnologia, seria possível a adequação do plantio segundo as características de cada região, possibilitando o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, conforme bem preceitua o art. 218, § 2º, da Constituição Federal.

O conceito de agricultura orgânica é ministrado por Fiorillo, que a conceitua como sendo

um sistema de gerenciamento total da produção agrícola com vistas a promover a saúde do meio ambiente preservando a biodiversidade, os ciclos e as atividades biológicas do solo, enfatizando o uso de práticas de manejo em oposição ao uso de elementos estranhos ao meio rural. (2006, p. 494)

O risco, no entanto, do uso desordenado da agricultura orgânica levou o Governo Federal a editar a Lei n. 10.831/2003, com vistas a estabelecer regras de tutela técnica para priorizar o emprego, sempre que possível, de métodos culturais, biológicos e mecânicos para a produção agropecuária, assegurando, assim, a sustentabilidade econômica e ecológica.

Na seara da pecuária o quadro não é diferente, pois necessita de estreita relação com o uso do solo e do subsolo para o seu desenvolvimento. No plano sustentável, assim como na agricultura, na pecuária o estudo prévio de impacto ambiental é muito importante, pois sendo atividade potencialmente causadora de degradação requer um controle jurídico de seu manejo, para que possa ser desenvolvida e paralelamente assegurado o uso dos mesmos recursos naturais pelas futuras gerações.

Assim como na agricultura, na pecuária é possível o emprego de tecnologias que possibilitem uma melhor utilização e proveito do material

²⁹ Art. 3º, V, da Lei n. 6.938/1981.

genético presente nos animais. É a chamada pecuária orgânica, também limitada pela Lei 10.831/2003.

Através da pecuária orgânica é possível o melhoramento genético dos rebanhos a fim de adaptá-los às peculiaridades de cada região, garantindo-se, assim, o desenvolvimento regional e nacional.

Observe-se, portanto, que existem mecanismos que otimizam o ganho de capital, proporcionando um desenvolvimento econômico, sem que com isso o aspecto ambiental da propriedade rural esteja comprometido. É possível um desenvolvimento sustentável da propriedade agrícola, desde que seu titular tenha a consciência e o interesse de empregar novas técnicas de manejo e se dedicar a atividades que não sejam eminentemente rurais, conforme visto.

CONCLUSÕES

O tema ambiental está cada vez mais em evidência. A força que a Constituição Federal de 1988 concedeu à matéria reafirma a importância que as políticas ambientais tem recebido ao longo das últimas décadas.

A União, como ente federativo propulsor do sistema federativo adotado pelo Brasil, recebe uma especial incumbência constitucional e infraconstitucional sobre o meio ambiente, mas, ainda sim, partilha algumas de suas competências com os Estados e Municípios, e com o Distrito Federal, que acabam por regular questões de interesse eminentemente local.

Associado à questão ambiental, o meio rural tem encontrado restrições sempre mais rígidas no sentido de assegurar o uso dos bens naturais também pelas futuras gerações, proporcionando à propriedade um desenvolvimento tido como sustentável.

O direito agrário, mais notadamente após a Constituição Federal de 1946, recebeu uma roupagem de ramo jurídico autônomo, com o claro propósito de possibilitar um melhor remanejamento das terras do país, pois, como visto, desde a época colonial as propriedades rurais se consolidaram nas mãos de poucos e por poucos eram administradas. Para suprir este vazio social, muitas normas foram editadas, para possibilitar um acesso mais justo ao campo.

Com esta maior interação social e ocupação mais incisiva das propriedades rurais, a temática ambiental volta a estar em evidência, e sempre mais associada aos conceitos decorrentes do meio rural.

A propriedade deixou de ser vista sob a ótica exclusiva de seu titular. O instituto, que é típico do direito civil, agora é analisado também segundo parâmetros sociais, que estão a ela constantemente vinculados.

No meio rural, portanto, a propriedade imobiliária deve ter, em definitivo, valor social agregado, e a questão ambiental está inserida neste parâmetro, o que se chama de função social ambiental da propriedade rural.

Ainda que a questão ambiental não seja o único ponto de demonstração da função social da propriedade, observa-se que os demais critérios encontram-se satisfatoriamente regulados pelo legislador

infraconstitucional, diferentemente do que ocorre com o tema do meio ambiente.

Os termos e expressões são, por vezes, muito genéricos, e impedem que o aplicador da norma jurídica se fundamente no direito posto para fazer uso dela, pois a conceituação e características decorrentes do desenvolvimento sustentável tende a variar muito segundo os mais diversos vetores.

Uma possível solução para esta problemática é a consolidação do Cadastro Ambiental Rural, instituído pelo Código Florestal vigente, para mapeamento dos mais diversos biomas e ecossistemas existentes no Brasil. Com acesso a estas informações, é possível que o Governo Federal crie políticas ambientais e de preservação e sustentabilidade mais sólidas condizentes com os módulos rurais já classificados pelo INCRA.

Com efeito, a caracterização de sustentabilidade e de qualidade ambiental variará segundo os usos e costumes de cada região, possibilitando um desenvolvimento igualitário em todo o país.

Como visto, o não atendimento de qualquer dos critérios característicos da função social da propriedade pode ensejar a sua desapropriação pela União, respeitados alguns requisitos legais, que levará aquela propriedade às mãos de quem se propôs a torna-la útil para a sociedade. Observe-se aqui o quão importante é a matéria da função social da propriedade, capaz de ensejar a perda do direito de propriedade sobre o bem, caso não seja observada.

Se a função social ambiental pode levar à perda de um dos direitos mais importantes consagrados pela Constituição Federal de 1988, importante se faz sua exaustiva regulamentação e interpretação, aniquilando qualquer tipo de lacuna que possa decorrer de sua exegese.

Por sorte, as hipóteses de desapropriação até então verificadas com base na disfunção social da propriedade rural não se esgotam apenas neste critério, fazendo uso dos demais fatores decorrentes do interesse social sobre o imóvel. Talvez por isso as lacunas ainda não tenham sido ressaltadas, mas carecem, sobretudo, de melhor regulação e interpretação.

A questão ambiental é tão relevante no contexto expropriatório que há possibilidade, ainda que não majoritária na doutrina e na jurisprudência, de

dedução do passivo ambiental da indenização devida no caso de desapropriação.

Não obstante, ainda que se leve a cabo a desapropriação por falta de atendimento à função social ambiental da propriedade, ou por qualquer dos demais critérios, a área de terras expropriada será revertida em favor da reforma agrária, possibilitando a interessados tornar aquela faixa de terras produtiva e de valor social.

Contudo, para o titular de área rural que esteja em déficit com os padrões ambientais aplicáveis, surgem algumas possibilidades de atendimento a este critério, como o uso do ecoturismo e do emprego de tecnologias para possibilitar um incremento na produção sem comprometer o desenvolvimento e preservação ambiental da área.

Através da consolidação do mapeamento ambiental e agrário do país, por meio dos próprios instrumentos já instituídos pelo Estado, seja por meio do I.T.R. ou do CAR, é que o Brasil poderá planejar políticas mais justas, considerando as características de cada região, possibilitando a averiguação dos conceitos que levam à qualidade ambiental, proporcionando um desenvolvimento sustentável robusto, capaz de levar o país a preservação ambiental sem que seja em detrimento do desenvolvimento econômico também tão importante sob a ótica social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2002.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcyr Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Coord.). **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2012.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental. Uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 8 ed. V. 1. Salvador: Juspodium, 2007.

FACHIN, Edson Luiz. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo: à luz do novo Código Civil brasileiro e da Constituição Federal**. São Paulo: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; Rosendal, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FARIAS, Valter Nazareno. **A função social da propriedade como cláusula geral**. *Revista de Direito Privado*, n. 32, 2012.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARCIA, José Ailton. **Desapropriação para fins de reforma agrária: aspectos jurídicos e judiciais**. In: *Revista Forense*. Vol. 400 (nov-dez). Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HARADA, Kiyosi. **Desapropriação, doutrina e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

HIRONAGA, Gizelda Maria Novaes. **Direito agrário e os seus mecanismos para a conservação e a preservação do meio ambiente**, in Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, 56/ 156, abril-junho/1991.

LIMA, Márcio Kammer. **Usucapião coletivo e desapropriação judicial: instrumentos de atuação da função social da propriedade**. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

LOPES, José Domingos Rodrigues. **Desapropriação para reforma agrária X dedução do passivo ambiental**. <<http://jus.com.br/artigos/23937/a-deducao-do-passivo-ambiental-nas-desapropriacoes-para-reforma-agraria-como-decorrencia-logica-do-principio-da-justa-indenizacao-e-do-direito-a-um-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado>>. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3545, 16 mar. 2013. Disponível em:<<http://jus.com.br/artigos/23937>>. Acesso em: 25. fev. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno Caldas. **Princípio do contraditório e formação da coisa julgada no processo coletivo: comentários à legislação atual e às propostas de mudanças**. <https://books.google.com.br/books?id=_LPlaEDQodoC&pg=PA3&dq=MESQUITA,+Rodrigo+Oct%C3%A1vio+de+Godoy+Bueno+caldas&hl=pt-BR&sa=X&ei=yZJTVdFBrOawBJ-XgLAP&ved=0CCAQ6AEwAQ#v=onepage&q=MESQUITA%20Rodrigo%20Oct%C3%A1vio%20de%20Godoy%20Bueno%20caldas&f=false> . Acesso em: 27. Fev. 2015.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Ministério da Agricultura. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2014/12/produto-interno-bruto-da-agropecuaria-de-ve-ser-de-rs-1-trilhao>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Negócio jurídico: vícios sociais**. Curitiba: Juruá, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Política agrícola e fundiária e ecologia**. RF 317/77. Rio de Janeiro: Forense, jan.-fev./1992.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PERLINGIERI, Pietro. **A doutrina do direito civil na legalidade constitucional**. In: TEPEDINO, Gustavo (org.). Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, Ibrahim. et al. **Manual de direito agrário constitucional**. Lições de direito agrário ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RUSSEL, Bertrand. **O elogio ao ócio**. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SCAFF, Fernando Campos. **A função social dos imóveis agrários**. v. 840. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Schlüter, Regina. **Gastronomia e turismo são Paulo**. São Paulo: ABC do Turismo, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos constitucionais da propriedade privada**. In: ____ Temas de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. **A função social da propriedade e o meio ambiente**. In Mário Luiz Delgado e Jones Figueiredo Alves (Coord.). Novo código civil. Questões controvertidas: direito das coisas. Série Grandes Temas de Direito Privado. vol. 7. São Paulo: Método, 2008.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental**. Salvador: Jus Podium, 2006.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Revista de Direito Ambiental**. vol. 14. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ANEXO A
FORMULÁRIO DE DECLARAÇÃO SOBRE O IMPOSTO TERRITORIAL
RURAL

5. INFORMAÇÕES SOBRE AQUISIÇÃO DE ÁREA TOTAL

CPF/CNPJ do alienante	Data	Nirf	Área adquirida (em ha)
01	02	03	04
	2,0,1	-	.
05	06	07	08
	2,0,1	-	.
09	10	11	12
	2,0,1	-	.
13	14	15	16
	2,0,1	-	.
17	18	19	20
	2,0,1	-	.

6. INFORMAÇÕES SOBRE AQUISIÇÃO DE ÁREA PARCIAL

CPF/CNPJ do alienante	Data	Nirf	Área adquirida (em ha)
01	02	03	04
	2,0,1	-	.
05	06	07	08
	2,0,1	-	.
09	10	11	12
	2,0,1	-	.
13	14	15	16
	2,0,1	-	.
17	18	19	20
	2,0,1	-	.

7. INFORMAÇÕES SOBRE ALIENAÇÃO DE ÁREA PARCIAL

CPF/CNPJ do adquirente	Data	Nirf	Área alienada (em ha)
01	02	03	04
	2,0,1	-	.
05	06	07	08
	2,0,1	-	.
09	10	11	12
	2,0,1	-	.
13	14	15	16
	2,0,1	-	.
17	18	19	20
	2,0,1	-	.

8. DESAPROPRIAÇÃO OU ALIENAÇÃO PARA ENTIDADES IMUNES DO ITR

01 Data da perda da posse por desapropriação ou alienação	02 Área desapropriada ou alienada	03 CNPJ do desapropriante ou do adquirente
/ / 2011	ha	

9. IMÓVEL IMUNE OU ISENTO DO ITR

Assinale a situação na qual se enquadra o imóvel:

1. a) Imune por ser pequena gleba rural (imóvel com área igual ou inferior a 100 ha, se localizado na Amazônia Ocidental ou no Pantanal; a 50 ha, se no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; e a 30 ha, se em qualquer outro município), que o proprietário explora, vedado arrendamento, comodato ou parceria, e ele não possui qualquer outro imóvel rural ou urbano;
2. b) Isento por ser parte de um conjunto de imóveis de um mesmo proprietário, cuja soma das áreas não ultrapassa os limites da pequena gleba rural, que os explora, só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros e vedado arrendamento, comodato ou parceria, e ele não possui qualquer imóvel urbano;
3. c) Isento por estar compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, cuja tração ideal por família assentada não ultrapassa os limites da pequena gleba rural, com titulação em nome coletivo, explorado por associação ou cooperativa de produção, vedado arrendamento, comodato ou parceria, e nenhum assentado seja possuidor, individual ou coletivamente, de qualquer outro imóvel rural ou urbano;
4. d) não é imune ou isento do ITR (neste caso, preencher o Diac).

Documento de Informação e Apuração do ITR (Diat)

Atenção: este documento não deve ser preenchido no caso de imóveis imunes ou isentos.

10. DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA DO IMÓVEL RURAL

Preencha o campo 37 caso informe alguma área nos campos 02 a 08 deste quadro

Áreas em hectares
(utilize uma casa decimal)

Área total do imóvel (igual ao campo 02 do quadro 2)	01					6
Área de preservação permanente	02					4
Área de reserva legal	03					2
Área de reserva particular do patrimônio natural (RPPN)	04					0
Área de Interesse ecológico	05					9
Área de servidão florestal ou ambiental	06					7
Área coberta por florestas nativas	07					5
Área alagada de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público	08					3
Área tributável (01 - 02 - 03 - 04 - 05 - 06 - 07 - 08)	09					1
Área ocupada com benfeitorias úteis e necessárias destinadas à atividade rural	10					5
Área aproveitável (09 - 10)	11					3

11. DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA UTILIZADA NA ATIVIDADE RURAL

Área de produtos vegetais	12					8
Área em descanso	13					6
Área de reflorestamento (essências exóticas ou nativas)	14					4
Área de pastagem	15					2
Área de exploração extrativa	16					0
Área de atividade granjeira ou aquícola	17					9
Área de frustração de safra ou destruição de pastagem por calamidade pública	18					7
Área utilizada na atividade rural (12 + ... + 18)	19					5

12. GRAU DE UTILIZAÇÃO (GU)

(campo 19 ÷ campo 11) x 100	20					% 5
-----------------------------	----	--	--	--	--	-----

13. DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA NÃO UTILIZADA NA ATIVIDADE RURAL

Área com demais benfeitorias	21					0
Área de mineração (jazida/mina)	22					8
Área imprestável para a atividade rural não declarada de interesse ecológico	23					6
Área inexplorada	24					4
Outras áreas	25					2
Área não utilizada na atividade rural (21 + ... + 25)	26					0

Página 3

