



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Nathália Guimarães Fernandes de Almeida

**A DECLARAÇÃO DE IMPRODUTIVIDADE DE IMÓVEIS E OS CRITÉRIOS
AMBIENTAIS NA POLÍTICA PÚBLICA DA REFORMA AGRÁRIA**

Rio de Janeiro

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Nathália Guimarães Fernandes de Almeida

**A DECLARAÇÃO DE IMPRODUTIVIDADE DE IMÓVEIS E OS CRITÉRIOS
AMBIENTAIS NA POLÍTICA PÚBLICA DA REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Orientador: Professor Doutor Paulo de Bessa Antunes

Rio de Janeiro

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

Escola de Ciências Jurídicas – ECJ

Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

FICHA CATALOGRÁFICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Nathália Guimarães Fernandes de Almeida

**A DECLARAÇÃO DE IMPRODUTIVIDADE DE IMÓVEIS E OS CRITÉRIOS
AMBIENTAIS NA POLÍTICA PÚBLICA DA REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

BANCA EXAMINADORA:

Local: Rio de Janeiro

Data: 11/04/2023

Professor Doutor Paulo de Bessa Antunes
(Orientador)

Professor Doutor Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
(PPGD-UNIRIO)

Professora Doutora Isabella Franco Guerra
(Universidade Estácio de Sá)

Rio de Janeiro

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ao Professor Doutor Paulo de Bessa Antunes, meu orientador, pela contribuição diária com minha formação profissional. Em especial, agradeço pelos ensinamentos, pela paciência e pela perseverança.

Aos Professores Doutores Isabella Franco Guerra e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, integrantes da banca, pelas valiosas lições e por todas as considerações que garantiram a rota desse trabalho.

Aos meus pais, aos meus avós e aos meus irmãos pelo apoio, pelo incentivo e por sempre confiarem no meu potencial.

Às minhas amigas Francis e Ludmilla por todo o encorajamento e pela compreensão com minhas longas ausências.

Ao Pedro, meu companheiro, por ser e por sempre estar. Obrigada por ser meu propulsor e meu porto seguro.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

RESUMO

ALMEIDA, Nathália Guimarães Fernandes de. *A Declaração de Improdutividade de Imóveis e os Critérios Ambientais na Política Pública da Reforma Agrária*. 2023. 156 folhas. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a política da reforma agrária no país ganhou novos contornos, com a garantia de procedimentos que visam desapropriar grandes propriedades rurais improdutivas e descumpridoras da função social da propriedade. A função social da propriedade passou a ser constituída a partir da análise cumulativa de critérios, quais sejam, a produtividade da propriedade, a observância das regras trabalhistas, o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a conservação do meio ambiente. Com base nesses preceitos, a dissertação de propõe a apresentar uma retrospectiva do acesso à terra e de sua exploração no Brasil e à criação e desenvolvimento do conceito de meio ambiente, com foco na atual concepção de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, também serão apresentados os critérios configuradores da função social, em especial no que concerne ao viés ambiental, com a análise dos critérios ambientais que são avaliados pelo órgão executor da política pública da reforma agrária, bem como sua quantificação monetária. Ao final, serão avaliadas ações judiciais promovidas pelo INCRA nos últimos cinco anos, com o objetivo de se avaliar como tais aspectos são endereçados perante o Poder Judiciário e de se verificar o entendimento dos tribunais sobre o assunto.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Reforma Agrária. Meio ambiente. Função Socioambiental da propriedade.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

ABSTRACT

ALMEIDA, Nathália Guimarães Fernandes de. *A Declaração de Improdutividade de Imóveis e os Critérios Ambientais na Política Pública da Reforma Agrária*. 2023. 156p. Master in Law Dissertation – Federal University of Rio de Janeiro State, Rio de Janeiro, Brazil, 2023.

Since the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, the agrarian reform policy in the country gained new contours, with the guarantee of procedures that aim to expropriate large unproductive rural properties that do not fulfill their social function. The social function encompasses simultaneous criteria, such as the productivity of the property, the observance of labor rules, favoring the well-being of owners and workers, and the adequate use of available natural resources and preservation of the environment. Based on these precepts, the dissertation proposes to present a retrospective of access to land and its exploitation in Brazil and the creation and development of the concept of environment, focusing on the current conception of the fundamental right to an ecologically balanced environment. In addition, it will be also pointed out the configuring criteria of the social function of the property, especially with regard to the environmental bias, with the analysis of the environmental criteria that are evaluated by the executing agency of the public policy of agrarian reform, as well as their monetary quantification. In the end, lawsuits promoted by INCRA in the last five years will be evaluated, with the objective of assessing how such aspects are addressed before the Judiciary Branch and to verify the understanding of the courts on the subject.

Keywords: Public policy. Land reform. Environment. Socio-environmental function of the rural property.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
GERA	Grupo Executivo da Reforma Agrária
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LAF	Laudo Agrônomo de Fiscalização
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRA	Política Nacional de Reforma Agrária
PRA	Programa de Regularização Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – REFERENCIAL HISTÓRICO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL	16
1.1 O processo histórico de acesso e exploração da terra no Brasil	16
1.2 A construção do conceito de função social da propriedade no Brasil	31
CAPÍTULO II – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO BRASIL	38
2.1 A questão ambiental no Brasil	40
2.2 Do desenvolvimento sustentável ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	42
2.3 O direito agrário e o direito ambiental	48
CAPÍTULO III – A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	51
3.1 Reforma agrária à brasileira	51
3.2 Função social da propriedade no Brasil	56
3.3 O procedimento de desapropriação na reforma agrária	58
CAPÍTULO IV – MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E REFORMA AGRÁRIA	60
4.1 O meio ambiente e a reforma agrária antes da CRFB	60
4.2 O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a reforma agrária na CRFB	63
4.3 Função Socioambiental da Propriedade Rural	66
4.4 Aspectos ambientais da avaliação do cumprimento da função social da propriedade rural	74
CAPÍTULO V - O CUSTO AMBIENTAL NAS DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA: MECANISMO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO RURAL	84
5.1 A responsabilidade civil ambiental e o dever de recuperação	84
5.2 A quantificação do passivo ambiental na reforma agrária: espécie de indenização arcada pelo proprietário	88
CAPÍTULO VI – O MEIO AMBIENTE NA REFORMA AGRÁRIA: ESTUDO DE CASO	94
6.1 A função socioambiental nas demandas propostas pelo INCRA	95
6.2 A função socioambiental da propriedade privada na visão dos tribunais	102
6.3 Análise individualizada dos aspectos ambientais avaliados pelo INCRA na amostragem de ações judiciais	112
6.4 Aparente insuficiência dos critérios de quantificação do passivo ambiental para ampla reparação	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
ANEXO 1	137
Resposta à consulta formulada através de Acesso à Informação sob o nº 21210.000032/2022-23	137



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

ANEXO 2	142
Resposta à consulta formulada através de Acesso à Informação sob o nº 21210.011672/2022-69	142

INTRODUÇÃO

O processo histórico de apropriação da terra no Brasil levou à extrema concentração fundiária, gerando repercussões na forma como a propriedade foi, por muitos anos, explorada. Tal processo também passou ao largo de qualquer preocupação relacionada à necessidade de conservação dos recursos naturais, tendo sido mote, por muitos anos, a importância de exploração dos recursos a fim de garantir a manutenção do modelo agrário exportador no país.

Fazendo um resgate histórico partindo da chegada dos portugueses ao território hoje brasileiro, é possível constatar que os regimes de propriedade instituídos ao longo do tempo se mostraram excludentes, na medida em que a propriedade somente era detida por poucos, somente vindo a receber limitações no século XX, momento em que os textos constitucionais passaram a dispor sobre a possibilidade de intervenção no direito de propriedade, como é o caso da política pública de reforma agrária, que limita o direito de propriedade através de desapropriações por interesse social pelo Estado.

Como será abordado, o processo histórico de acesso e exploração da terra no Brasil foi responsável por um esgotamento da terra, e, por consequência, dos recursos naturais, temática que passou a ganhar relevo a partir da recente discussão internacional sobre a necessidade de preservação dos recursos naturais, a qual levou à definição do termo desenvolvimento sustentável. Tal discussão foi absorvida com mais enfoque pelo Brasil a partir da década de oitenta.

E é essencialmente a partir desse momento que o ordenamento jurídico passa a tratar da direta correlação entre de propriedade e meio ambiente, considerando que a exploração da propriedade depende necessariamente da observância das normas que exigem a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente considerando a necessidade de se assegurar que o uso da terra não acarrete danos ambientais e, por consequência, em impactos negativos para a coletividade. Assim, a reforma agrária passou a incorporar em seu núcleo o meio ambiente¹.

¹ Art. 186, II, CRFB.

Assim é que, se inspirando nos critérios da função social estabelecidos pelo Estatuto da Terra², a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu como critérios simultâneos para o cumprimento da função social da propriedade rural, a produtividade da propriedade, a observância das regras trabalhistas, o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

O requisito da função social no seu viés ambiental (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) é conceituado como função social ambiental ou função socioambiental da propriedade rural. A legislação infraconstitucional definiu-lhe os contornos. Na sequência, buscou dar definição ao que se entende como função socioambiental da propriedade rural, na tentativa de regulamentar como deveria se dar tal avaliação na prática.

Passa a ser papel do Direito, por regular as relações sociais, assegurar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado a despeito de também garantir o direito de propriedade, como reflexo direto da escolha do Constituinte.

Assim, a escolha do presente tema se deve em razão da importância do meio ambiente para a sociedade, e principalmente, como um fim em si mesmo, levando em consideração a necessidade de se avaliar as preocupações do direito agrário com o meio ambiente, em especial no que concerne à Política Nacional de Reforma Agrária.

O presente trabalho se justifica também pela necessidade de estudo aprofundado sobre a incorporação do viés ambiental na reforma agrária, avaliando as interseccionalidades entre o direito agrário e o direito ambiental, bem como a acomodação entre o exercício de propriedade e o dever de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto na legislação quanto na prática.

² Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Isto porque, muito embora tais temas se entrelacem, não só do ponto de vista legal, mas também do ponto de vista econômico-social, muito frequentemente são tratados de maneira compartimentalizada e individualizada, pouco se avaliando as interconexões e interrelações entre o cumprimento da função social e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O presente estudo também assume relevância pois, mesmo após trinta e cinco anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e de vinte e nove anos da edição das normas infraconstitucionais que buscam delimitar os requisitos configuradores da função social da propriedade, ainda restam dúvidas sobre como ocorre a compatibilização das dimensões agrária e ambiental na atual Política Nacional de Reforma Agrária, verificando, na prática, como o meio ambiente é efetivamente incorporado na reforma agrária.

Assim, a partir de um resgate histórico, buscar-se-á avaliar como ocorreu o acesso e a exploração da terra no Brasil, a construção da propriedade privada e a “socialização” da propriedade a partir do século XX, bem como a construção da tutela ambiental no país, identificando, a partir da atual política pública da reforma agrária, se tal processo histórico-jurídico incorporou o conceito de proteção ambiental no direito de propriedade.

Isto porque, apesar da propriedade privada e do meio ambiente ecologicamente equilibrado terem sido elevados à categoria de direito fundamental³, e ser possível extrair do texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 uma maior prevalência do segundo direito fundamental, é importante avaliar se tal fato se verifica na prática da execução da política pública.

Com isso, se buscará avaliar a existência de eventual conflito entre os direitos fundamentais de propriedade privada e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente à luz das normas infraconstitucionais. Tal recorte se dará a partir do aprofundamento da conceituação dos requisitos estabelecidos para execução da reforma agrária e comparação com a legislação ambiental.

³ 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.

Ademais, também pretende-se debater, criticamente, o descumprimento da função social ambiental da propriedade rural como critério para a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante análise legislativa e bibliográfica do tema.

Outrossim, como o INCRA possui a atribuição de realizar vistorias nas grandes propriedades rurais com vistas a avaliar o cumprimento da função social, pretende-se estudar de que forma a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente são avaliadas pelo INCRA como critérios para o (des)cumprimento da função social da propriedade⁴, de modo a identificar os reais critérios utilizados na prática administrativa.

Tal análise permitirá verificar se há interlocução entre o INCRA e órgãos ambientais de controle, bem como se há atuação conjunta entre o INCRA e o IBAMA, este último na qualidade de órgão executor das normas de proteção ao meio ambiente a nível federal.

Além disso, como se verá, depois de longa discussão sobre o tema, consolidou-se o entendimento de que os passivos ambientais identificados nos imóveis rurais objeto de desapropriações para fins de reforma agrária devem ser monetizados e descontados do montante indenizatório devido aos proprietários pelo INCRA. Nesse sentido, é relevante examinar se o cômputo desse passivo realizado na esfera administrativa é suficiente a abarcar a totalidade das externalidades negativas dele advindas, como corolário das normas ambientais que exigem a completa reparação dos danos causados.

Isto porque, a possibilidade de que determinados danos não sejam reparados pelo expropriado poderia levar à acumulação indevida de capital pelo proprietário rural e à transferência do ônus oriundo dos passivos ambientais para o Poder Público e, por conseguinte, para a sociedade, em afronta à justiça distributiva.

⁴ Lei Federal nº 8.629/1993: “Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

(...)

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

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

De modo a permitir uma análise mais casuística, serão analisados processos judiciais intentados pelo INCRA em um período de cinco anos visando observar como a questão ambiental é tratada nos processos expropriatórios.

Destaque-se que a presente dissertação tem como foco a análise do viés ambiental na reforma agrária voltada para a análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade rural, na teoria e na prática, não englobando a análise relacionada aos aspectos ambientais relacionados à implantação de assentamentos rurais para fins de reforma agrária⁵.

Nesse sentido, se dividirá a pesquisa está dividida em seis capítulos.

O primeiro capítulo contemplará um retrospecto da constituição da propriedade rural no Brasil e das intensas alterações promovidas no direito à propriedade, culminando na análise de como ocorreu a socialização da propriedade até a instituição da reforma agrária como se tem hoje. Também serão abordados os ciclos de exploração no território brasileiro que geraram inúmeros reflexos nos recursos naturais disponíveis.

O segundo capítulo abordará a construção do meio ambiente no Brasil, em comparação com o histórico do acesso e exploração da terra no Brasil. Também será apreciado o ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando que o mesmo teve início com a edição de normas direcionadas à proteção de recursos naturais específicos, culminando, muito tempo depois, na consolidação de normas gerais protetivas do meio ambiente. Ainda no segundo capítulo se abordará a discussão internacional sobre a proteção do meio ambiente e a concepção do conceito de desenvolvimento sustentável como objetivo a ser perseguido por todos os países, incluindo o Brasil.

No terceiro capítulo será apresentado o regramento atual da reforma agrária no Brasil, demonstrando como se deu o desenvolvimento jurídico do tema, mesmo antes de ter sido escolhida como política pública a ser executada pelo Estado, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ainda, serão apresentadas considerações sobre a função social da propriedade e seus requisitos, bem como sobre o procedimento adotado pelo INCRA nas

⁵ Tal discussão também se mostrou bastante relevante ao longo dos últimos anos, em que se debateu o licenciamento ambiental dos assentamentos e a necessidade de criação de formas sustentáveis de exploração da agricultura pelos assentados da reforma agrária.

desapropriações para fins de reforma agrária, com especial foco nas etapas nas esferas administrativa e judicial prévias à expropriação propriamente dita.

O capítulo quarto tem como foco a análise do meio ambiente na reforma agrária, buscando identificar de que maneira ocorreu sua incorporação nas normas regentes. Também se discutirá a função socioambiental da propriedade rural, em especial considerando as definições constantes das normas infraconstitucionais brasileiras e a literatura do tema.

Também se avaliará quais são os critérios efetivamente utilizados pelo INCRA na averiguação do cumprimento da função socioambiental da propriedade rural, correlacionando-os com a legislação ambiental.

O quinto capítulo tem por objetivo avaliar como ocorre a quantificação do passivo ambiental (descumprimento da função socioambiental da propriedade rural) no cômputo das indenizações devidas aos expropriados, analisando tal valoração monetária sob a ótica da responsabilidade civil ambiental no Brasil e da obrigação de reparação integral do dano ambiental.

Para as análises constantes dos cinco primeiros capítulos, foi necessária a leitura da extensa legislação federal sobre reforma agrária e meio ambiente, bem como estudo de bibliografia específica sobre o assunto, tais como doutrinas, artigos e teses.

Por fim, no sexto capítulo, examinar-se-á os autos das demandas judiciais promovidas pelo INCRA visando expropriar as propriedades rurais descumpridoras da função social, conforme lista fornecida pela própria Autarquia para um período de cinco anos, de modo a apurar se as conclusões alcançadas com base na literatura e nas normas de regência são confirmadas na prática. No total, assim, foram avaliadas dez demandas judiciais propostas pelo INCRA, com especial enfoque nos aspectos ambientais.

Para a análise casuística, também será realizada pesquisa exploratória das principais decisões judiciais sobre o tema, com apresentação dos resultados individuais a partir puramente da análise da função socioambiental da propriedade rural. Com isso, buscar-se-á avaliar a interpretação conferida pelos magistrados brasileiros à dimensão ambiental da reforma agrária, de modo a confirmar se as decisões têm comportado as disposições legais sobre esse tema.

Ainda no capítulo sexto, as demandas ajuizadas pelo INCRA serão avaliadas tomando por base os capítulos anteriores, de modo que se possa extrair, das análises realizadas na esfera administrativa, quais são os aspectos ambientais considerados para a constatação de existência de passivos ambientais nos imóveis rurais, bem assim como efetivamente ocorre a quantificação econômica dos passivos ambientais a serem descontados da indenização devida ao proprietário pela expropriação do imóvel rural.

CAPÍTULO I – REFERENCIAL HISTÓRICO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

Nos dias de hoje, facilmente se verificam discussões acerca da relação entre exploração da propriedade fundiária e a proteção do meio ambiente no Brasil, já que a exploração das atividades agrárias depende inequivocamente dos recursos naturais, enquanto, de lado outro, a preservação do meio ambiente depende de que a exploração da terra se dê em observância das normas de proteção ambiental.

Todavia, tal correlação é bem recente, pois o processo histórico de apropriação da terra no país se deu de forma completamente alijada das discussões relacionadas à preservação do meio ambiente, que eram inexistentes até o século XX, e possuía enfoque máximo na extração máxima dos recursos naturais, sob a premissa de que as terras deveriam ser agricultáveis – sob a ótica econômica -, e fontes de produção de alimentos, com base na visão de que quanto maior a produção (e a exploração) menor seria a fome.

Passa-se a abordar, a seguir, o histórico de acesso à terra, a constituição da propriedade privada e a exploração das terras brasileiras.

1.1 O processo histórico de acesso e exploração da terra no Brasil

O processo histórico de apropriação da terra no país se deu de forma paulatina, observando as particularidades de cada época e os momentos históricos, políticos e econômicos sucessivos. No entanto, um denominador comum sempre se mostrou presente, o acesso à terra no Brasil sempre foi excluído de grande parcela considerável da população, que sequer participava das discussões sobre o tema, além de ser sido construído sem a necessária discussão relacionada à preservação dos recursos naturais. É o que se passa a tratar.

É preciso ter em mente que o processo de colonização no Brasil foi pautado, desde o seu início, pela exploração da terra e pelo estabelecimento de novas fontes de riqueza, com o único intuito de exportar à Portugal os frutos daqui extraídos e aqui

produzidos⁶. Para tanto, era necessária a criação de “*novas instituições jurídicas, novas formas de propriedade que somente poderiam viçar sobre as ruínas das instituições primitivas*”⁷. Num primeiro momento, o modelo era exclusivamente extrativista, com foco na exploração do pau-brasil e na busca por metais preciosos.

A primeira medida adotada por Portugal para dar início à colonização do território brasileiro foi a criação de quatorze Capitanias, divididas em quinze lotes de terra, doadas a pessoas específicas (capitães donatários), por meio das quais transferiu-se, também, a autoridade administrativa e política máxima de cada capitania⁸, com jurisdição civil e criminal⁹.

Conforme as lições de Alberto Passos Guimarães, para a exploração do novo território, o governo português já entendia a necessidade de garantir que o monopólio das terras, através da criação de imensos latifúndios, deveria repousar “*nas mãos dos ‘homens de qualidade da confiança de el-rei’*”¹⁰.

Como menciona Paulo de Bessa Antunes¹¹, após a chegada dos portugueses ao Brasil, instituiu-se um regime jurídico de sesmarias¹², à imagem do sistema português, com o exclusivo intuito de povoar o território de dimensões continentais e explorá-lo economicamente¹³. Era de entendimento do governo português que, se todas as terras

⁶ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 27.

⁷ Ibidem.

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985, p. 37.

⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 72.

¹⁰ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 14.

¹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985, p. 29.

¹² As sesmarias são assim denominadas pois, como comenta Virginia Rau, em Portugal “*os sesmos seriam assim chamados porque de início o território distribuível de cada concelho estava repartido em seus lotes, onde só durante os dias da semana, excluindo o domingo, superintendiam os seus sesmeiros, cada um num dia e no sesmo que lhe competia*”. (RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**, Lisboa: Presença, 1982, p. 55)

¹³ “*O uso das sesmarias foi, portanto, a forma que Portugal encontrou para promover a conquista do território brasileiro. Seria insustentável manter indefinidamente exércitos armados, como nas regiões auríferas da América espanhola. Na falta de ouro ou prata utilizou a terra para remunerar os capitais mercantilistas, produzindo para a exportação bens desnecessários aqui, como o açúcar. As terras eram concedidas para que o beneficiário viesse ao Brasil ocupa-las, em nome da Coroa, produzindo em larga escala bens de exportação (...)*” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 70)

fossem lavradas, acabariam os problemas de abastecimento de alimentos e as inquietações sociais¹⁴.

As sesmarias constituíam terras doadas nas quais a produção agrária era mandatária, sob risco de perda do direito¹⁵:

as dadas de terras, casas, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas, e aproveitadas, e agora o não são: as quais terras, e os bens assim danificados, e destruídos podem, e devem ser dados de Sesmarias pelo Sesmeiros, que para isto forem ordenados.¹⁶

O regime é explicado por Luiz Carlos Kopes Brandão¹⁷ que ressalta que a doação de sesmaria não significava, de forma alguma, a transferência de titularidade da terra, que permanecia sob domínio estatal português. As sesmarias poderiam ser doadas a outrem caso não fossem exploradas, confirmando-se a ideia de que o foco era a produção de insumos agrícolas.

Fernão de Noronha foi quem recebeu inicialmente o monopólio comercial para a exploração das novas terras, assumindo o compromisso de enviar seis navios ao ano para explorar trezentas léguas de costa e construir uma feitoria, tendo, em seguida, recebido a primeira capitania hereditária (ilha de São João ou da Quaresma) em 1504¹⁸. Já de 1530 a 1533, teve início a expedição de Martim Afonso de Souza, nomeado governador geral por D. João III, que trouxe às terras brasileiras quatrocentos colonos para distribuir terras para povoamento e exploração. Caso as terras não fossem exploradas, poderiam ser cedidas a outros que a quisessem explorar.

¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985, p. 31.

¹⁵ “*A Lei estipulava um prazo de cinco anos para que a gleba cedida em sesmaria fosse integralmente demarcada e aproveitada, caso contrário seria revogada e entregue a outro interessado. Cumprido o prazo eram confirmadas, adquirindo-se o direito à gleba. Este direito, como se vê. Estava ligado à ocupação e uso da terra, quer dizer a propriedade tinha pronta vinculação com o seu exercício efetivo, já que se não houvesse efetiva ocupação, poderia a gleba novamente ser dada em sesmaria*”. (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 42-43.)

¹⁶ PORTUGAL. **Ordenações, e leys do reyno de Portugal, confirmadas, e estabelecidas pelo senhor Rey D. João IV**. Livro IV. Título XLIII. Das Sesmarias. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242778>. Acesso em 7 jul. 2022.

¹⁷ BRANDÃO, L. C. K. A colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 1, 2009.

¹⁸ *Ibidem*.

Como explica Luiz Carlos Kopes Brandão, o regime de sesmarias no Brasil colônia era bem diferente do regime de Portugal, na medida em que “*lá se tinha por objetivo o aproveitamento da terra, que, ociosa, era confiscada e redistribuída, e aqui o instituto era aplicado a terras virgens, e guardava semelhança com a enfiteuse, pois era transferido apenas o domínio útil*”¹⁹. Alberto Passos Guimarães confirma o entendimento ao dispor que em Portugal as sesmarias era instituto que representava uma “*tentativa para salvar a agricultura decadente, para evitar o abandono dos campos que se acentuava à medida que se decompunha a economia feudal, na razão do crescimento das atividades dos centros urbanos*”²⁰.

Virgínia Rau²¹, por sua vez, reforça o entendimento, esclarecendo que em Portugal já se vislumbrava em momento anterior intervenção em áreas não cultivadas:

O vestígio mais remoto que se conserva de uma terra ter sido tirada ao seu dono por este a não cultivar, é o que foi registrado pelo autor da *Memória para a história da agricultura em Portugal* e atribuído ao reinado de D. Afonso II.

(...)

Depois das disposições relativas à forma como os sesmeiros deviam dar as coutadas, o rei preceituou o que o corregedor devia fazer para que as herdades fossem rotas e lavradas; se alguns não lavravam ou não queriam lavrar as terras que já tinham sido arroteadas, ou não queriam romper as que ainda o não eram, que os convencesse e induzisse a fazê-lo o melhor que pudesse, e no caso de entender que era proveito da terra “senõ sejam çertos que el rey as dara a outros que aronpam os matos e as que nõ foram lauradas”.

Em Portugal, as sesmarias tiveram o papel de tentar salvaguardar a agricultura e a própria nação, após a peste negra. Assim, a edição das leis de sesmarias também é alicerçada no contexto histórico da agricultura e da economia portuguesa que, na aquele momento, lidava com diversos problemas, como a escassez de cereais em virtude do abandono das lavouras, a carência de mão-de-obra, o encarecimento dos gêneros alimentícios e dos salários, o desenvolvimento do gado substituindo a lavoura etc.²². Exatamente por isso é que o não cultivo da terra não era apenas penalizado com a

¹⁹ Ibidem.

²⁰ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 41.

²¹ RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**, Lisboa: Presença, 1982, p. 69 a 71.

²² Ibidem, p. 90.

expropriação da terra, mas também com “*multas mais ou menos elevadas, em açoites e até desterro do reino*”²³.

Já no Brasil, o sistema tinha como objetivo a exploração das terras virgens, com manutenção do domínio português, para destinação dos recursos à Portugal.

Mesmo com a extinção do regime de capitânicas hereditárias em 1548 no Brasil, com a centralização da administração do território e a nomeação de um Governador-geral²⁴, foi mantido o sistema sesmarial de propriedade fundiária. Todavia, passou a ser do então Governador-geral a atribuição da concessão de sesmarias.

Nesse sentido, por muito tempo, o regime de terras no território atualmente brasileiro partiu do pressuposto de que as terras eram originalmente do Estado, que poderia dela dispor, concedendo-as para exploração. Como afirma Carlos Frederico Marés²⁵: “(...) a legitimidade originária seria uma concessão do Estado”.

Muito embora as extensões das sesmarias tivessem sido limitadas ao tamanho necessário para o povoamento e aproveitamento pelo próprio rei português²⁶, “[n]ão foi observada esta condição e as sesmarias foram concedidas em grande extensão. Não foram tampouco respeitadas as terras indígenas, bem a capacidade imediata do cessionário”²⁷. A concessão de grandes pedaços de terra permitiu que, nos séculos seguintes, os latifúndios agrários se confirmassem.

²³ Ibidem, p. 91.

²⁴ PORTUGAL. **Regimento que levou Tomé de Souza governador do Brasil**, Almerim, 17/12/1548. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5523820/mod_resource/content/1/2.%20Regimento%20do%20Governo-Geral%20%28Tomé%20de%20Souza%29%2C%201548.pdf. Acesso em 5 jul. 2022.

²⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 57.

²⁶ “9 – Tanto que tiverdes assentada a terra para seguramente se poder aproveitar, dareis de sesmaria as terras que estiverem dentro no dito termo, às pessoas que vo-las pedirem, não sendo já dadas a outras pessoas que as queiram ir povoar e aproveitar; no tempo que lhes para isso há-de-ser notificado, as quais terras dareis livremente, sem foro algum;” (PORTUGAL. **Regimento que levou Tomé de Souza governador do Brasil**, Almerim, 17/12/1548. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5523820/mod_resource/content/1/2.%20Regimento%20do%20Governo-Geral%20%28Tomé%20de%20Souza%29%2C%201548.pdf. Acesso em 5 jul. 2022.)

²⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 57.

Durante esse longo período, o território brasileiro foi cenário do sistema de plantação (ou *plantation*)²⁸, cujo elemento fundamental era “*a propriedade agrária, sendo a terra o principal e mais importante dos meios de produção*”²⁹.

Após um primeiro momento de exploração menos organizada (em especial quando da adoção do modelo puramente extrativista), o governo português constatou que as terras brasileiras seriam ideais para a exploração de matéria-prima até então inexistente aqui, como a cana-de-açúcar, bem como que seria necessário que a industrialização do material ocorresse na própria colônia, o que seria permitido, inclusive, com o uso de madeira à disposição para queima no processamento da cana-de-açúcar³⁰. As madeiras eram, por sua vez, oriundas das florestas existentes no território colonizado, como, por exemplo, da Mata Atlântica, bioma que se estendia por toda a costa brasileira.

Segundo Jacob Gorender, naquele momento já se notava “*matas abundantíssimas forneceram lenha de baixo custo nos primeiros tempos, donde a devastação irreparável que retroagiu negativamente sobre os senhores de engenho*” causando “*um esgotamento da lenha fornecida pelas matas*”³¹. Aponta o referido autor que “[n]os fins do século XVIII, a maior parte dos engenhos já não dispunha de matas próximas e precisava pagar caro pela lenha trazida de longe (...). No Rio de Janeiro, em 1801, a falta de lenha interrompeu o funcionamento de nove engenhos”³².

Nesse período, por mais que outras atividades satélites aos engenhos de cana de açúcar tenham surgido, como algumas culturas de subsistência, a monocultura imperava e rendia frutos. Assim destaca Alberto Passos Guimarães³³:

²⁸ Alberto Passos Guimarães, citando Leo Weibel, define *plantation* como “*um grande estabelecimento agro-industrial, que, via de regra, sob direção de europeus, produz, com grande emprego de trabalho e de capital, produtos agrícolas valorizados para o mercado mundial*”. (GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 29).

²⁹ *Ibidem*, p. 29.

³⁰ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 42.

³¹ GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. 6.ed.—São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016, p. 135.

³² *Ibidem*.

³³ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 42, 43 e 45.

A substituição da riqueza extrativista desorganizada, sobre a qual não se poderia exercer um mínimo de controle fiscal e administrativo, pela produção organizada, tendo por centro a lavoura açucareira e seu aproveitamento industrial, caracterizou as origens do sistema agrário cujas maras profundas até hoje permanecem nítidas em nossa história.

(...)

Estruturavam-se, assim, tanto a propriedade como o Estado, sob os mesmos moldes e princípios que regiam os domínios feudais: grandes extensões territoriais entregues a senhores dotados de poderes absolutos sobre as pessoas e as coisas.

(...)

Outras atividades nasciam, é evidente, mas em torno das sesmarias transformadas em engenhos. A agricultura dos mantimentos, apesar de reconhecida a cousa principal e mais necessária da terra, continuaria a ser, pelos séculos a fora, subordinada ao poder absorvente do açúcar, isto é, ao monopólio da terra, o que equivalente a dizer, à monocultura.

O território brasileiro passou a ser palco de um novo tipo de exploração, a pecuária, com o surgimento das fazendas, que depois também passariam a ser destinadas à agricultura. Alberto Passos Guimarães menciona que a procura de animais passou a ser cada vez mais intensa³⁴, inclusive em virtude de sua utilização nos engenhos de cana-de-açúcar, cuja produção crescia vertiginosamente. Esse avanço da pecuária representou, também, a expansão da exploração para o interior do território de dimensões continentais, levando a um “*afastamento cada vez maior da faixa litorânea*”³⁵. Esse afastamento, por consequência, levou ao uso cada vez maior do solo e foi precedido do desmate de florestas, que passaram a dar espaço à pecuária.

Também não há como deixar de pontuar o surgimento dos grandes latifúndios de café, em especial no Sudeste, confirmando, ainda mais, a “*acumulação e a concentração de riquezas*” e tornando ainda “*maiores as imensas propriedades territoriais*”.

Em paralelo, teve início a busca pelo ouro, dominante a partir do século XVIII, que passou a representar “*conseqüências desastrosas para nossa lavoura*”, com o empobrecimento do solo e o abandono dos campos, como confirma Alberto Passos Guimarães³⁶: “*esgotados os veios auríferos, desbaratadas as atividades mineradoras, a Colônia apresentava um quadro desolador (...) [t]erras abandonadas por toda a parte e uma enorme massa humana privada de trabalho*”.

³⁴ Ibidem, p. 62.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, p. 52.

Com o fim do ciclo aurífero, as populações também passaram a migrar para as lavouras próximas, sendo também relevante destacar a cultura do fumo e do algodão.

Após todo esse período de exploração pelo regime de sesmarias, o cenário era preocupante, já que a política de povoamento do extenso território não vingou, as terras encontravam-se repartidas, havia déficit de famílias querendo ocupar as grandes áreas, enquanto muitas famílias pobres não possuíam qualquer área para ocupar, e a agricultura encontrava-se atrasada e sem render os frutos esperados.

Esse cenário levou à, no contexto da emancipação política do Brasil em 1822, edição da Resolução nº 76³⁷, de 17 de julho, pelo Governo do Império do Brasil, que mandou suspender a concessão de sesmarias futuras, pondo fim ao sistema jurídico de sesmarias até então vigente e permitindo a aquisição por ocupação³⁸.

No entendimento de Alberto Passos Guimarães³⁹, a extinção do regime sesmarial é reflexo do entendimento de que o cenário atingia “*situação insuportável, cujas conseqüências poderiam de tal modo agravar-se a ponto de constituírem uma ameaça à propriedade latifundiária.*”, já que naquele momento se constatava a ocupação de terras não cultivadas ou devolutas pela população rural tidos à época como posseiros ou intrusos, que, na sequência histórica, seriam os precursores da pequena propriedade camponesa.

A Resolução nº 76 também confirmou todas as sesmarias até então concedidas, desde que delimitadas e constituídas nos termos da legislação vigente, o que, no entendimento de Carlos Frederico Marés⁴⁰, passou a conferir às antigas sesmarias a qualidade de verdadeira propriedade privada na prática – ainda que não de direito:

O reconhecimento de legitimidade significava dar às sesmarias confirmadas a qualidade de propriedade privada, com todas as implicações jurídicas do sistema nascente. Portanto, o primeiro documento comprobatório de

³⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁸ “*Fique o supPLICANTE na posse das terras que tem cultivado, e suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléa Geral, Constituinte e Legislativa.*”

³⁹ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 54 e 102.

⁴⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 75.

propriedade da terra no Brasil é o título de concessão da sesmaria. Aliás, por muito tempo, como se verá, a única fonte considerada legítima de aquisição de propriedade era um título sesmarial. Isto é, só poderiam ser considerados legítimos os contratos de transmissão de propriedade que tivessem como origem aquele título.

Ainda no que se refere à constituição da propriedade, em 1824, a Constituição do Império dispôs sobre a plenitude do direito de propriedade, possibilitando, contudo, a intervenção em caso de interesse público declarado pelo Estado⁴¹:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
(...)

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Nesse contexto, passou a criar fortes raízes o entendimento de supremacia do proprietário⁴², que poderia dispor da terra como melhor entendesse, inclusive o poder “*de não usar a terra, deixá-la improdutiva ou usá-la até o ponto de destruir tudo o que nela pudesse existir*”⁴³. No entanto, segundo Carlos Frederico Marés “*A propriedade descrita na Constituição de 1824 é privada e individual, a pública é exceção*”⁴⁴.

Até então, as terras no Brasil apenas se constituíam de⁴⁵ (i) sesmarias confirmadas, concedidas antes de 1822, consideradas propriedades privadas, (ii) sesmarias não confirmadas, (iii) terras ocupadas por posses, (iv) terras ocupadas para uso público, e (v) terras sem ocupação (terras devolutas).

Tal cenário, como destaca Alberto Passos Guimarães, agravou os litígios, já que “*sucedem-se as doações das terras pública que iriam se converter em imensos latifúndios, mas também prosseguem as ocupações de lotes menores, por parte dos*

⁴¹ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

⁴² Nas lições de Carlos Frederico Marés: “*A ideia era a de que todos os bens (jurídica e materialmente considerados) pudessem ser apropriados a um patrimônio individual. A terra também, e com especial importância por ser uma produtora natural de bens e matéria prima. Assim, todo quinhão de terra de uma país estaria destinado a ser privado e produtivo.*” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 49)

⁴³ Ibidem, p. 75-76.

⁴⁴ Ibidem, p. 52.

⁴⁵ Ibidem, p. 80-82.

pequenos cultivadores”⁴⁶. E é nesse período que a “*hegemonia econômica e política, dentro do nosso país, passa das mãos dos senhores de engenho para as dos fazendeiros de café*”⁴⁷.

Em 1850, foi editada a Lei nº 601, de 18 de setembro, também denominada, Lei de Terras e Imigração⁴⁸, que dispôs sobre as terras devolutas do Império. Segundo Paulo de Bessa Antunes, trata-se de “*Lei de Terras que significou uma continuação de um passado tradicionalmente excludente do acesso direto e livre às terras.*”⁴⁹, já que somente permitia a aquisição de terras por meio da compra, aumentou o preço das terras, dificultando sua aquisição, bem como passou a destinar o valor das vendas de terras à importação de colonos estrangeiros, que deveriam empregar sua força de trabalho nas fazendas de café⁵⁰.

Isto porque, a referida Lei Imperial previu a possibilidade de confirmar as sesmarias até então não confirmadas [item (ii) acima]⁵¹, desde que efetivamente cultivadas e ocupadas; bem como legitimou as posses mansas e pacíficas [item (iii) acima]⁵², desde que efetivamente cultivadas e ocupadas, limitando suas extensões. A Lei

⁴⁶ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 106 e 107.

⁴⁷ Ibidem, p. 111.

⁴⁸ Fala-se em imigração pois a referida lei também tratou da importação de colonos, considerando a necessidade de suprir a mão de obra nos campos: “*Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir anualmente à custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.*” (BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985, p. 66.

⁵⁰ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 120 e 121.

⁵¹ Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas. (BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵² Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

nº 601/1850 ainda estabeleceu prazo específico para a demarcação das referidas terras⁵³, visando a emissão de título específico, transformando-as também em propriedade privada.

Com relação às terras devolutas⁵⁴, a legislação imperial previu sua medição para serem também alienadas, transferindo-as ao patrimônio particular⁵⁵.

Mais uma vez, o ordenamento jurídico buscou privilegiar a garantia de exploração da terra, gerando receita e movimentação da economia.

A este respeito, vale pontuar que diferentemente das doações das sesmarias, a venda de terras devolutas também acabava por confirmar a estrutura estratificada da sociedade entre detentores de terras e não detentores, considerando que as referidas glebas somente seriam adquiridas por aqueles que já possuíam dinheiro ou bens para tanto. Assim, tal regime também afastou a possibilidade de compra das terras por imigrantes, permitindo que eles, junto com os futuros ex-escravos (a partir de 1888), se tornassem mão-de-obra para os campos.

Maria Yedda Linhares⁵⁶ assim define esse período:

(BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵³ Art. 7º O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, atendendo às circunstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorogação convier. (BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵⁴ Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵⁵ Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: (BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵⁶ LINHARES, Maria Yedda. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. 1. ed.—São Paulo: Expressao Popular, 2021, p. 111.

Na sua essência, o processo de reforma realizado no Brasil era similar aos procedimentos dos demais países latino-americanos: controle da terra por meio de mecanismos legais e despojamento dos trabalhadores rurais, processos concomitantes e complementares. As medidas tomadas para expulsar os trabalhadores das suas terras, desconhecendo qualquer forma de posse que não fosse por meio da compra, deveriam garantir um contingente de trabalhadores que substituíssem os escravos.

Assim, a Lei nº 601/1850 moldou o cenário agrário no Brasil, confirmando os regimes de fato e de direito anteriores e passando a estabelecer uma legitimidade que passaria a estar “vinculada ao negócio jurídico que a trocou por dinheiro ou outro bem não corruptível”⁵⁷. Tal conjuntura foi confirmada com a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, estabelecendo o registro geral para a transferência de propriedade⁵⁸.

Sucedo a esse período a chegada de camponeses europeus e imigrantes, os quais se somaram aos camponeses brasileiros na busca pela pequena propriedade rural, “abrindo novas frentes de ocupação de terra (...) no rastro do latifundismo nômade do café, em sua desabalada corrida para as terras roxas do oeste”, o que acarretou no esgotamento dos solos menos férteis sem terras roxas, responsáveis por deixar uma “região degradada, de florestas secundárias ou capoeiras e capoeiras e campos de ervas estéreis, sapezais ou samambais”⁵⁹.

Após o fim do período imperial e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, foi promulgada uma nova Constituição, de 24 de fevereiro de 1891 que converteu as antigas Províncias em Estados⁶⁰, que, conjuntamente, seriam considerados os Estados Unidos do Brasil.

⁵⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 43.

⁵⁸ Art. 7º O registro geral compreende:

A transcrição dos títulos da transmissão dos imóveis susceptíveis de hypotheca e a instituição dos onus reais. (BRASIL. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impresao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.)

⁵⁹ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 133.

⁶⁰ Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.)

O novo texto constitucional transferiu a titularidade das terras devolutas para os Estados, também imbuindo o poder de transferir as terras devolutas a particulares: “*Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.*”

Como leciona Carlos Frederico Marés⁶¹, tal delegação ratificou, ainda mais, o regime de segregação no acesso às terras, considerando o interesse do poderio local na alienação das terras devolutas às elites fundiárias. Paulo de Bessa Antunes⁶² ainda acrescenta que:

(...) neste contexto, a entrega das terras devolutas dos Estados permitiu que as oligarquias regionais passassem a dispor de maior poder de fato, pois não cabia mais ao distante poder centralizado imperial a responsabilidade pela distribuição das terras e favores, mas aos coronéis locais que, em troca, asseguravam o controle dos votos e prestígio político.

Mesmo com a reviravolta do contexto político, o status quo social se mantinha, como menciona Carlos Frederico Marés⁶³, “*A terra tinha se transformado em propriedade e a República, que era esperada por alguns como a possibilidade de redenção, acabou por aprofundar os problemas locais.*”

Nesse período, inovações tecnológicas também levaram a uma mudança no cenário trazendo também novas repercussões no uso dos recursos naturais: os engenhos também passaram a se valer das máquinas a vapor, culminando em uma melhoria dos padrões de rendimento e qualidade do açúcar; houve a criação da Estrada de Ferro de Mauá, o telégrafo foi instalado, bem como houve a inauguração da navegação a vapor no Amazonas⁶⁴.

⁶¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 90.

⁶² ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985, p. 81.

⁶³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 93.

⁶⁴ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 73 e 74.

A despeito das mudanças, Alberto Passos Guimarães leciona que naquela época se sucedeu um processo de “decomposição da fazenda” que foi sendo paulatinamente transformada em pequenas propriedades⁶⁵:

As terras fracas ou esgotadas, que já não se prestam para as culturas extensivas e predatórias do latifúndio, vão se transformando cada vez menos em chácaras ou sítios e muito mais em minúsculas explorações que bem sequer chegam a produzir o necessário para o autoconsumo dos que cultivavam.

O mencionado autor ainda cita a descrição de Caio Prado Junior para esse momento da história, em que a fazenda se enfraquecia exatamente em virtude de seu regime de produção que tinha como foco a exploração máxima sem cuidado com o solo, gerando uma visível alteração na paisagem ⁶⁶:

A fazenda, como sistema de organização agrária, é particularmente instável. O seu ciclo de vida é muito curto. É que comporta um vício fundamental, já muitas vezes assinalado e reconhecido: a exploração extensiva que se caracteriza pelo uso desenfreado dos recursos do solo sem nenhuma compensação. Consiste em tirar da terra, no menor prazo possível, o máximo das suas reservas, para depois repetir o processo mais adiante, em terras ainda virgens e inexploradas (...) Desde o início da colonização assistimos em São Paulo, como aliás em todos o Brasil, a esta agricultura depredadora que já consumiu boa parte da riqueza natural do país. Atrás das lavouras que o esgotamento prematuro das terras impele incessantemente para diante, para novas regiões ainda inexploradas, vai se estendendo o deserto.

Todo esse cenário foi ainda mais agravado pelo início de um novo ciclo do final do século XVIII ao início do século seguinte, a extração da borracha, que propiciou uma expansão do processo de colonização para a Amazônia.

No que concerne ao acesso à propriedade, somando-se ao regime jurídico construído até então, em 1916 foi editado o Código Civil Brasileiro, que assegurou o direito à propriedade privada⁶⁷, permitindo ao proprietário usar, gozar e dispor

⁶⁵ Ibidem, p. 134.

⁶⁶ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 135 e 136.

⁶⁷ Tal previsão se inspirou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 17, estabeleceu ser a propriedade um direito inviolável e sagrado, desde que não servisse à necessidade pública, quando poderia, então, ser expropriada mediante justa e prévia indenização: “*Artigo 17º- Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização*”.

livremente de sua propriedade, sem qualquer restrição, desde que não desrespeitasse a lei. Tal amplitude permissiva era aplicada tanto às propriedades urbanas quanto rurais⁶⁸.

O referido código também tratou de estabelecer as suas novas formas de aquisição⁶⁹, que, a partir de então, poderia ser oriunda de (i) transcrição do título de transferência no registro do imóvel, (ii) acessão, (iii) usucapião, e (iv) por herança. Dentre as “novas” formas de aquisição da propriedade privada, somente a usucapião⁷⁰ era capaz de permitir tal incorporação ao patrimônio pela posse, mas, ainda assim, tal instituto não permitiu uma mudança drástica no cenário brasileiro, considerando a necessidade de possuir, de forma mansa e pacífica, a propriedade por vinte anos:

Art. 550. Aquele que, por vinte anos sem interrupção, nem oposição, possuir como seu, um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio independentemente de título de boa fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis.

Naquele momento, no que se refere ao aspecto econômico, tem-se que o Brasil se beneficiou momentaneamente das grandes guerras mundiais, momento em que aproveitou para exportar mercadorias. Todavia, esse respiro não foi suficiente para alterar o cenário bastante sensível: o custo de produção era alto, o solo estava esgotado, a corrida às terras virgens estava sendo limitada, tudo aliado ao desenvolvimento industrial que passou a captar a mão de obra disponível⁷¹. Esse momento acarretou mais uma alteração no acesso à terra: “[u]ma parte da classe latifundiária incorpora novas áreas às suas, aumenta extensivamente sua produção para reduzir os custos proporcionais”, enquanto “[o]utra parte desfaz-se de suas terras, e com o produto da

⁶⁸ Arts. 524 e 525 do Código Civil de 1916. BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁶⁹ Art. 530 do Código Civil de 1916. (Ibidem)

⁷⁰ Como leciona Caio Mário: “Usucapião é a aquisição da propriedade ou outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos instituídos em lei. Mais simplificada, tendo em vista ser a posse que, no decurso do tempo e associada às outras exigências, se converte em domínio, podemos repetir, embora com a cautela de atentar para a circunstância de que não é qualquer posse senão a qualificada: Usucapião é a aquisição do domínio pela posse prolongada.” (DA SILVA PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.).

⁷¹ GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo, p. 154 a 156.

venda das áreas desmembradas introduz melhorias nos processos técnicos de produção e beneficiamento”⁷².

Nos anos seguintes, o Brasil foi influenciado por mudanças profundas no cenário internacional, como será demonstrado a seguir.

O equivocada ideário de existência de direito pleno à propriedade e conseqüentemente à sua exploração foi perdendo forma, especialmente em virtude dos novos movimentos socialistas, dentre os quais se destaca a revolução russa e a revolução mexicana, a primeira tendo dado origem à implementação do primeiro regime socialista no mundo, que pôs fim (temporário) à propriedade privada.

As adversas condições sociais e a industrialização⁷³ levaram à construção do que se tem como Estado Social de Direito, tendo insurgido, cada vez mais, movimentos políticos que defendiam a necessidade de compatibilizar os interesses privados – até então amparados na Ordem Natural descrita por Adam Smith e no liberalismo político defendido por Stuart Mill – com os interesses sociais e coletivos.

1.2 A construção do conceito de função social da propriedade no Brasil

Entre o fim do século XIX e século XX, as reivindicações dos movimentos socialistas levaram à criação de novos contornos da propriedade privada no mundo, tendo os regimes, a partir de então, conferido maior limitação ao direito de propriedade, limites esses conceituados de “função social”. Esses movimentos acabaram por refletir em importantes marcos históricos, que passaram a conferir maior relevância à justiça distributiva e à dignidade da pessoa humana.

⁷² Ibidem, p. 156.

⁷³ Como pontua Carlos Frederico Marés: “Ninguém podia mais concordar com o desumano contrato de trabalho da indústria europeia e poucos deixavam de criticar as condições a que foram submetidos os povos dos outros continentes pelo colonialismo. A reformulação dos Estados estava na ordem do dia e os Movimentos Políticos disputavam entre si propostas inovadoras lançando ao futuro esperanças de melhores dias.” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 115)

O pioneirismo veio com a Constituição Mexicana de 1917⁷⁴, que estabeleceu o direito da Nação de impor limites à propriedade privada, conforme o interesse público, regulando a propriedade em benefício social:

Artigo 27. A propriedade das terras e águas incluídas nos limites do território nacional, corresponde originalmente à Nação, que teve e tem o direito de as transferir a particulares, constituindo propriedade privada.

(...)

A Nação terá em todo o tempo o direito de impor à propriedade privada as modalidades ditadas pelo interesse público, bem como regular, em benefício social, o uso dos elementos naturais susceptíveis de apropriação, a fim de fazer uma distribuição equitativa dos bens públicos riqueza, zelar pela sua conservação, alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e a melhoria das condições de vida da população rural e urbana. Consequentemente, serão emitidas as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer provisões, usos, reservas e destinações adequadas de terra, água e florestas, a fim de executar obras públicas e planejar e regular a fundação, conservação, melhoria e crescimento da população centros; preservar e restabelecer o equilíbrio ecológico; para a divisão de grandes propriedades; prover, nos termos da lei regulamentadora, a organização e exploração coletiva dos ejidos e comunidades; para o desenvolvimento da pequena propriedade rural; para a promoção da agricultura, pecuária, silvicultura e outras atividades econômicas nas áreas rurais, e para prevenir a destruição de elementos naturais e os danos que a propriedade pode sofrer em detrimento da sociedade.

Vale mencionar a revolução russa de 1917, que, de maneira mais radical, previa a própria abolição da propriedade privada⁷⁵, como se extrai do Panfleto do Comitê Militar Revolucionário:

AOS CIDADÃOS DA RÚSSIA O Governo Provisório foi deposto. O poder do Estado foi transferido para as mãos do Comitê Militar Revolucionário, órgão do Soviete de Deputados Operários e Soldados de Petrogrado, que se encontra à frente do proletariado e da guarnição de Petrogrado.

Os objetivos pelos quais o povo vem lutando — imediata proposição de uma paz democrática, abolição dos direitos de propriedade dos grandes proprietários de terras, controle operário da produção, formação de um governo dos sovietes —, esses objetivos foram atingidos.

VIVA A REVOLUÇÃO DOS OPERÁRIOS, SOLDADOS E CAMPONESES!

⁷⁴ Tradução livre do Texto atual da CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: (MÉXICO. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Disponível em <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Acesso em 7 jul. 2022.)

⁷⁵ REED, John. **Dez dias que abalaram o mundo**. E-book. Editora Companhia das Letras, 2010.

No ano seguinte, foi promulgada a Constituição Soviética, denominada Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado⁷⁶ que previu a supressão completa da propriedade privada da terra:

Visando principalmente a suprimir toda exploração do homem pelo homem, a abolir completamente a divisão da sociedade em classes, a esmagar implacavelmente todos os exploradores, a instalar a organização socialista da sociedade e a fazer triunfar o socialismo em todos os países, o III Congresso Pan-Russo dos Sovietes dos Deputados Operários, Soldados e Camponeses decide o seguinte:

1.º A fim de se realizar a socialização do solo, fica extinta a propriedade privada da terra; todas as terras passam a ser patrimônio nacional e são confiadas aos trabalhadores sem nenhuma espécie de reembolso, na base de uma repartição igualitária em usufruto.

Também se destaca a Constituição de Weimar, que, muito embora concedesse proteção à expropriação, estabelecia limite claro para o uso da propriedade, qual seja, a observância do interesse público⁷⁷:

Artigo 153. A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e suas limitações serão definidos pelos estatutos.

A expropriação só pode ser feita para o bem-estar comum e por motivos legais. É tido com compensação adequada, na medida em que um estatuto Imperial não disponha de outra forma. Em caso de disputa sobre o valor da indenização, os tribunais ordinários serão abertos para solução, na medida em que os estatutos imperiais não dispuserem de outra forma. A expropriação pelo Império contra Terras, Comunas e associações que servem ao público só pode ser feita com compensação.

A Propriedade obriga. Seu uso é servir ao mesmo tempo para o melhor bem do público.

Com inspiração⁷⁸ na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição alemã de Weimar de 1919⁷⁹, no Brasil, a primeira previsão que passou a limitar o direito de

⁷⁶ RÚSSIA. **Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado**. Disponível em nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes1.html. Acesso em 6 março 2023.

⁷⁷ Tradução livre da Constituição de Weimar. (ALEMANHA. **CONSTITUIÇÃO WEIMAR** de 11 de agosto de 1919. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Germany_Prussia_1919?lang=en#s553. Acesso em 7 jul. 2022.)

⁷⁸ Marcos Rogério de Souza em referência à Carlos Federico Marés explica: “*A Constituição mexicana é considerada uma das mais avançadas na disciplina jurídica da propriedade, porque suavizou o conceito de propriedade individual da terra. A primeira constituição social do mundo, que precedeu, inclusive, a Constituição de Weimar, “tem uma cara marcadamente agrária, nitidamente camponesa e um forte sotaque latino-americano” (MARÉS, 2003a, p. 93).*” (SOUZA, Marcos Rogério de. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro**. – Franca: UNESP, 2007, p. 80).

⁷⁹ CASSETTARI, Christiano. **Direito agrário**. – São Paulo: Atlas. 2012, p. 7.

propriedade ao interesse social ou coletivo foi a Constituição de 1934⁸⁰. A Carta Maior impedia, assim, o direito de propriedade quando exercido contra o interesse social ou coletivo, justificando a desapropriação⁸¹

Na sequência, foi promulgada a Constituição de 1937⁸², que deixou de abordar o tema. Tal silêncio provavelmente decorre do próprio contexto político no qual foi publicada, no período do Estado Novo, e de sua inspiração na Carta Magna polonesa de 1935 que possuía características autoritárias e tinha como objetivo fortalecer a figura da Presidência, motivo pelo qual Constituição de 1937 é comumente conhecida como “Constituição “Polaca”.

Todavia, em seguida, a Constituição brasileira de 1946 conferiu expressamente caráter social à propriedade privada, e atrelou o uso da propriedade ao bem-estar social⁸³:

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art 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 terminologia “função social” no Direito brasileiro, entretanto, somente sobreveio com o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), que passou a disciplinar requisitos de observância necessária ao conceito, já indicando, naquele momento, o papel da conservação dos recursos naturais para que se considere que uma propriedade rural cumpre seu papel social:

⁸⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

⁸¹ Art. 113, 17) da Constituição de 1934.

⁸² BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

⁸³ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Estatuto da Terra, por mais que hoje seja visto como uma inovação ao se considerar o aparato normativo da época, não representou grandes mudanças sociais naquele momento, até mesmo pela inércia do Poder Público. Isto porque, segundo as lições de Emmanuel Oguri Freitas, o Estatuto da Terra teria sido criado, na verdade, para positivar “a idéia de modernização do espaço agrícola nacional”, e, portanto, “estabelecer uma mentalidade empresarial no cenário rural (...), obrigando o minifúndio a “se transformar em empresa, dando oportunidade ao latifúndio de se desmembrar, enquadrando-se na mesma figura jurídica”⁸⁴.

De todo modo, foi no Estatuto da Terra que, pela primeira vez, houve efetiva correlação, sob a ótica legal, entre a função social da propriedade e a necessidade de preservação dos recursos naturais.

Nas palavras de Alcir Gursen de Miranda⁸⁵, o foco na conservação dos recursos naturais no Estatuto da Terra se deu pois, como o direito agrário tinha como foco o direito de produção de alimentos, era necessário garantir a manutenção dos recursos naturais, já que “a fronteira agrícola tem tendência a se expandir, e conseqüentemente, destruir os recursos naturais”.

Em seguida, ainda no contexto do regime militar, o texto constitucional de 1967⁸⁶ passou a tutelar a função social como princípio basilar para a concretização da justiça social, vinculando-a à ordem econômica:

⁸⁴ FREITAS, Emmanuel Oguri. (2006). A cerca jurídica da terra. Confluências | **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, 7(1), 34-41. <https://doi.org/10.22409/conflu7i1.p154>. Acesso em: 23 out. 2022, p. 39.

⁸⁵ MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário**. – Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 172.

⁸⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 24 janeiro 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 abril. 2022.

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

Ocorre que as previsões erigidas durante a ditadura militar brasileira não previam um dever do Poder Público de promover as desapropriações expropriações, mas dependia da “*vontade política do Poder*”, que, à época, inexistia. Conforme comenta Maria Yedda Linhares: “(*...*) *agricultura é, agora [durante o regime militar], relegada a segundo plano e o interesse do governo volta-se, em relação ao campo, quase que exclusivamente para a chamada segurança nacional*”⁸⁷.

Nesse ínterim, os governos militares voltaram os esforços à política de modernização da agricultura que, incrementando empresas rurais⁸⁸, fechou os olhos à política de reforma agrária prevista no Estatuto da Terra de 1964. Assim resume Carlos Frederico Marés⁸⁹:

Durante todo esse tempo todas as políticas agrárias e agrícolas tiveram a intenção de introduzir o capitalismo no campo. Não foi a lei, mas sua não aplicação que manteve e aprofundou a concentração de terras e a estrutura agrária nascida no escravagismo. O fato é que mesmo com a Lei de 1964 omissa quanto à consequência não cumprimento da função social era possível a interpretação de que uma terra sob domínio privado que não cumprisse a função social não poderia ter as garantias jurídicas do sistema, mas em momento algum a elite jurídica nacional ousou admitir, ou sequer pensar nesta possibilidade, muito menos decidir nos Tribunais com olhos postos no direito real da propriedade formal, titulada e absoluta. Por isso ficou tão fácil a não aplicação da lei seja no desprezo pela função social, seja pela omissão na cobrança do Imposto Territorial Rural.

A introdução do capitalismo no campo com a indevidamente chamada “*revolução verde*” fez que os instrumentos de desapropriação e de imposto progressivo fossem abandonados na prática com a afirmação de que a Reforma Agrária estava cumprida.

⁸⁷ LINHARES, Maria Yedda. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil** —São Paulo: Expressao Popular, 2021, p. 245-246.

⁸⁸ Nas palavras de Oguri Freiras: “*Essas mudanças significativas vêm encobrir a verdadeira intenção do Estatuto, que seria estabelecer uma mentalidade empresarial no cenário rural. O minifúndio deveria obrigatoriamente se transformar em empresa, dando oportunidade ao latifúndio de se desmembrar, enquadrando-se na mesma figura jurídica.*” (FREITAS, Emmanuel Oguri. (2006). A cerca jurídica da terra. *Confluências | Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito*, 7(1), 34-41. <https://doi.org/10.22409/conflu7i1.p154>. Acesso em: 23 out. 2022.)

⁸⁹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 182-183.

Também naquele momento muito pouco se debatia sobre a necessidade de preservação dos recursos naturais, pois o foco até então havia sido a exploração da terra em seu grau máximo, motivo pelo qual também passou-se a conferir especial relevância à modernização da agricultura.

Assim sendo, no período de redemocratização, houve a real necessidade de se criar mecanismos que dirimissem essa questão agrária. Assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe, nos artigos 5º, XXIII e 170, III, a obrigatoriedade do cumprimento da função social pelas propriedades.

Vale dizer que essa nova visão mais “social” do imóvel rural se tornou relevante na medida em que propriedade da terra até então tinha a natureza estrita de bem de produção, sendo o foco integralmente na maximização da exploração econômica do bem. Conforme esclarece José Afonso da Silva⁹⁰:

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade central a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191).

(...) A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição da terra (arts. 184 a 191), quer porque insere a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público) e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170).”

Assim, e considerando as transformações da propriedade a nível mundial, foi necessário dar contornos mais sociais a este bem, inclusive sob a ótica ambiental.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 833.

CAPÍTULO II – A CONSTRUÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO BRASIL

Considerando todo o histórico apresentado, é fácil perceber que o regime de terras no Brasil desconsiderou a necessidade de conservação do meio ambiente, posto que todos os modelos de produção empregados, dependiam, inexoravelmente, do uso máximo do solo e da derrubada de árvores, em especial a agricultura, a exploração da cana-de-açúcar, do tabaco, da borracha, do algodão, e da própria pecuária.

O processo de acesso à terra no Brasil, portanto, dependia da destruição das florestas, que eram vistas exclusivamente como fonte de energia (como nos engenhos de cana de açúcar) ou empecilho para a criação de áreas agrícolas. Paulo de Bessa Antunes destaca que “[a]s civilizações e as florestas mantêm entre si uma relação de tensão, havendo uma correlação entre a ampliação das áreas economicamente ativas e a redução de florestas”⁹¹, destacando que a redução do uso da madeira somente veio a ocorrer a partir de sua substituição pelo carvão mineral. E acrescenta: “a atividade econômica se faz, necessariamente, sobre a apropriação dos bens naturais, sejam ele públicos ou privados”⁹².

Independentemente do sistema de concessão de terras (doações ou aquisições), dos diversos ciclos de produção (pau-brasil, metais preciosos, cana-de-açúcar, café, algodão, pecuária e borracha), e dos diversos regimes político-jurídicos da histórica brasileira, todos tiveram grande papel em “reforçar” a ideia de necessidade de propriedades privadas rurais de largas extensões a acomodar as culturas extensivas (manutenção dos latifúndios), considerando o talento do território brasileiro para agricultura. Assim, a terra era tida como “mercadoria que se compra, vende e acumula como um pedaço de ouro ou um colar de pérolas. Passou a ser capital. Como capital sequer necessita produzir para ter valor, basta estar disponível para produzir”⁹³.

⁹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. – São Paulo: Atlas, 2011, p. 9.

⁹² Ibidem, p. 3.

⁹³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 106.

Isso não quer dizer que a questão relacionada aos recursos naturais tenha sido completamente esquecida, pois, conforme destaca Alcir Gursen de Miranda⁹⁴, “*a degradação do meio ambiente é lembrada como ponto importante na política brasileira*”, e teria sido objeto de diversas normativas ao longo dos anos, como, por exemplo⁹⁵: (i) o "Regimento do Pau-Brasil" de 1605 e a criação das Conservatórias em 1635, que tinham como objetivo a proteção do pau-brasil; (ii) a Primeira Carta Régia sobre a conservação das florestas e madeiras de 1797; (iii) a fundação do Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1808; (iv) o início do plantio da Floresta da Tijuca a partir de 1861.

Destaque-se também que, por muito tempo, se chegou a cogitar que a Lei nº 601/1850⁹⁶ teria sido a primeira a trazer disposição de proteção aos recursos naturais brasileiros, por mencionar que não haverá revalidação de sesmarias em caso de “*queimas de mattos ou campos*” como se se tratasse de referência indireta à necessidade de proteção das florestas.

Contudo, até mesmo pelo sistema normativo vigente à época, já se chegou à conclusão de que tal referência visava meramente regular a ocupação das referidas glebas, conforme destaca Carlos Frederico Marés⁹⁷:

A Lei trazia, ainda, m dispositivo de proteção de florestas, que às vezes é saudado por juristas contemporâneos como um prenúncio de leis ambientais, mas se tratava na realidade de prevenir contra ocupações desordenadas, porque determinava o despejo de posseiros que tivessem efetuado derrubada rasa ou posto fogo em gleba. Além de ser despejado e ter que indenizar os danos causados, a lei previa como pena a perda das benfeitorias, prisão e multa. Esse dispositivo não pode ser considerado protetor do meio ambiente, mas inserido dentro da lógica do preço suficiente, porque ele é contraditório ou pelo menos restritivo ao instituto da legitimação de posse, porque para tornar uma terra produtiva, no sentido capitalista, o ocupante teria que fazer corte raso em florestas públicas.

⁹⁴ MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. – Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 97.

⁹⁵ NAZO, Georgette N.; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de direito administrativo**, v. 223, p. 75-104, 2001, p. 119-120.

⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁹⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**– Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 88.

Dessa forma, o foco era garantir que a ocupação da terra efetivamente representasse o acréscimo do investimento produtivo, além, é claro, de coibir a criação de posses prévias “fictas” a justificar a transferência da área para o domínio privado.

2.1 A questão ambiental no Brasil

Como adiantado acima, a legislação brasileira sobre meio ambiente por muito tempo foi deveras tímida e se limitava a tratar de aspectos que, considerando o contexto histórico, social e normativo, acabavam por exigir a edição de legislações específicas para garantir a preservação de determinados bens ambientais.

O aparato normativo brasileiro não se deteve a tratar extensivamente do meio ambiente durante a maior parte do que se tem como a história do Brasil, versando inicialmente tão somente sobre os entes competentes para legislar sobre monumentos naturais, com foco na federação responsável por autorizar o uso da terra e dos recursos dela advindos⁹⁸, bem como de legislação infraconstitucional esparsa, como é o caso do próprio Estatuto da Terra⁹⁹. O que se tinha até então era um tímido apanhado de previsões normativas, certamente insuficientes à efetiva proteção do meio ambiente, especialmente quando comparadas ao arcabouço normativo atual.

O primeiro ponto de virada parecer ter sido a promulgação da Constituição de 1934¹⁰⁰, que passou a atribuir à União a competência para legislar sobre “*bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração*”, seguida da Constituição de 1937 que estabeleceu que a União detinha a competência para legislar privativamente sobre

⁹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental** – 22. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2021, p. 55-56.

⁹⁹ Cita-se, em especial, o Código Florestal aprovado pelo Decreto Federal nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934.

¹⁰⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

“os bens do domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração”¹⁰¹, previsão semelhante à da Constituição de 1946¹⁰².

A este respeito, Antônio Herman V. Benjamin¹⁰³ destaca que as normativas existentes até o início da segunda metade do século XX não estavam propriamente preocupadas com a proteção do meio ambiente, mas tão somente com “a sobrevivência de alguns recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento (o pau-brasil, por exemplo)”, ou com o interesse na proteção da saúde, “valor fundamental que ensejou, não só entre nós, algumas das mais antigas manifestações legislativas de tutela da natureza”.

Considerando, então, os textos constitucionais promulgados como base, foram editados os primeiros códigos no Brasil tratando da regulação e proteção de recursos naturais específicos, como é o caso do Código das Águas (Decreto nº 23.793/35), do Código Florestal (Decreto nº 26.643/34), e do Código da Pesca (Decreto-Lei nº 794/38).

Tal “inauguração” normativa, abriu a porta para tantas outras, como, a Política Nacional de Saneamento Básico (Decreto Federal nº 248/64), a atualização do Código Florestal em 1965 (Lei Federal nº 4.771), a Lei de Incentivos Fiscais para Reflorestamento (Lei Federal nº 5.106/66), a criação do Instituto Brasileiro de Defesa Florestal (IBDF) pelo Decreto-Lei nº 289/67, a Lei sobre a proteção à fauna (Lei Federal nº 5.197/1967), o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/1967), a Lei da Responsabilidade por Danos Nucleares (Lei Federal nº 6.453/1977), a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (Lei Federal nº 6.803/1980), e a Lei de Agrotóxicos (Lei Federal nº 7.802/1989)

De todo modo, os regramentos até então existentes versavam sobre aspectos específicos do meio ambiente (bens escolhidos para serem protegidos) e não tratavam ainda do meio ambiente com a amplitude que hoje se verifica. Antônio Herman V. Benjamin¹⁰⁴ explica esse momento:

¹⁰¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

¹⁰² BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁰³ BENJAMIN, Antônio Herman V. et al. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito ambiental**, v. 14, p. 48, 1999.

¹⁰⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. et al. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito ambiental**, v. 14, 1999, p. 48.

Num segundo momento, a fase fragmentária, o legislador - agora já preocupado com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado - impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no terreno formal, pela fragmentação, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria) quanto, até em conseqüência, do aparato legislativo.

Somente anos depois, a partir do avanço da discussão internacional, é que o meio ambiente passou a ser incorporado com a clareza e proteção necessárias no ordenamento jurídico brasileiro, e em seguida, no texto constitucional, o que permitiu a estruturação da atual visão que se tem sobre o meio ambiente e a necessidade de aliar sua proteção com demais aspectos sociais e econômicos.

Passa-se, assim, a apresentar um breve retrospecto que evidencia a recente evolução da proteção do meio ambiente no mundo e no Brasil.

2.2 Do desenvolvimento sustentável ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A discussão mundial sobre a temática ambiental tem como um dos marcos relevantes a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo) em 1972, momento em que os países participantes reconheceram, como problema comum a ser solucionado por todos, a proteção ao meio ambiente.

No mesmo ano, os estudos do Clube de Roma culminaram na publicação do livro “Os Limites do Crescimento”, que, ao identificar a estreita relação entre degradação ambiental e o desordenado crescimento populacional, propôs a adoção de um modelo de “*economia ecológica*”, amparado na concepção de finitude dos recursos naturais do

planeta¹⁰⁵. Conforme pontua Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰⁶, o livro foi um dos pontos de virada no que se refere a conservação dos recursos naturais:

O relatório, por sua vez, tratava de problemas cruciais para o futuro da humanidade, tais como energia, poluição, saneamento, saúde, meio ambiente, tecnologia e crescimento populacional.

De acordo as suas conclusões apresentadas pelo Relatório do Clube de Roma, o Planeta Terra não suportaria o crescimento populacional devido à pressão gerada sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição. Em outras palavras, em vista da credibilidade científica do estudo em questão, o relatório despertou a atenção mundial para um novo problema trazido pelo processo civilizatório, ou seja, a degradação ambiental.

O conceito de desenvolvimento sustentável, por sua vez, surgiu quando da elaboração do documento Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland) de 1987¹⁰⁷, encomendado pela Secretaria Geral da ONU, sendo definido como

(...) um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Segundo o Relatório Brundtland¹⁰⁸, a definição de desenvolvimento sustentável possui dois conceitos chave, “o conceito de ‘necessidades’, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo”, e a noção das limitações impostas ao meio ambiente “impedindo-o” de atender às necessidades presentes e futuras”.

Já em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92 ou Eco-92), foi aprovada a Agenda 21, que consiste em um plano de ação com aproximadamente duas mil e quinhentas ideias e recomendações para o desenvolvimento sustentável global, culminando no reconhecimento do desenvolvimento sustentável como objetivo mundial.

¹⁰⁵ Segundo John McCormick: “Baseando-se nas descobertas dos Worlds 2 e 3, o Clube de Roma chegou a várias de suas próprias conclusões, muitas das quais notavelmente perceptivas: 1) Era essencial que houvesse consciência quanto às restrições quantitativas do meio ambiente mundial; a pressão populacional por si só era suficiente para impelir a sociedade a buscar um estado de equilíbrio global; tal equilíbrio só poderia ser atingido se a situação do Terceiro Mundo fosse substancialmente melhorada.” (MCCORMICK, John. 1992. **Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, p. 88)

¹⁰⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹⁰⁷ BRUNDTLAND, Gro Harlem et al. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, v. 2, 1991, p. 49.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 46.

Na Agenda, foi introduzido o Princípio 4 que estabelece que, com a meta de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, “a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”¹⁰⁹.

Outro marco relevante foi a concepção do conceito de *triple bottom line* pelo sociólogo britânico John Elkington¹¹⁰, para quem o equilíbrio entre os três pilares garante a sustentabilidade: ambiental, econômico e social (*planet, profit and people*).

Importante lembrar, ainda, das Metas do Milênio, estabelecidas na Cúpula do Milênio, realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, cujo objetivo precípua era promover uma maior atenção ao princípio do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas instituídas como programas dos países (especialmente aqueles subdesenvolvidos), com objetivo de salvaguardar os recursos naturais.

O enfoque nos países subdesenvolvidos se tornou necessário até mesmo para se evitar o argumento, utilizado pelos países subdesenvolvidos na Conferência de Estocolmo de 1972, no sentido de que a sustentabilidade não poderia ser um entrave ao desenvolvimento econômico dos países ditos de terceiro mundo. Nas palavras de Vilma de Fátima Machado¹¹¹

os países do Terceiro Mundo, trataram rapidamente de demarcar sua posição chamando a atenção para a relação de forças desigual que atuava em desfavor de seus interesses. Eles questionaram com firmeza os propósitos do evento diante de problemas que eles consideravam muito mais urgentes, expressando suas dúvidas em relação à prioridade que poderiam ocupar as preocupações ambientais em suas agendas.

Os problemas ambientais que os países subdesenvolvidos reconheciam como importantes e específicos à sua realidade eram tomados como decorrentes da falta de desenvolvimento e não como produtos dele. Não é que não reconhecessem a existência dos problemas ambientais, mas era preciso diferenciá-los em relação às causas. Somente a partir daí era possível pensar em terapias adequadas a cada situação. Além dos mais, estavam perfeitamente cientes do jogo de forças desigual que marcava as relações econômicas e políticas na ordem internacional.

¹⁰⁹ DECLARAÇÃO DO RIO, **Agenda 21**, CNUMAD, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 1 out. 2021.

¹¹⁰ ELKINGTON, J. **Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium**. Australian CPA, v. 69, p. 75, 1994.

¹¹¹ MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de estocolmo à Rio-92**. 2005. 327 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) —Universidade de Brasília, Brasília, 2005, p. 153.

O foco de interesses dos países do Terceiro Mundo era outro. A América Latina, como um todo, estava completamente envolvida na implementação das estratégias desenvolvimentistas, engendradas no interior das transformações especificamente vinculadas à redefinição da ordem mundial, iniciada no pós Segunda Guerra. O Brasil, sob o comando político da tecnoburocracia militar, mostrou-se um dos mais aguerridos defensores das prioridades do desenvolvimento econômico como instrumento de superação dos problemas ambientais especificamente vinculados à realidade do mundo subdesenvolvido: (...)

Merece destaque também a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que estabeleceu, em 2015, dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), dos quais se destacam, para o presente trabalho, a ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, a ODS 12 - Consumo e produção responsáveis, e a ODS 15 – Vida Terrestre¹¹².

Em especial, citamos as seguintes metas, que guardam relação com o debate aqui travado¹¹³:

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais

15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente

¹¹² ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** | As Nações Unidas no Brasil. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 7 jul. 2022.

¹¹³ Ibidem.

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo

15.5 Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas

Ingo Wolfgang Sarlet¹¹⁴ define esse movimento de amplitude mundial como “*o despertar da consciência ecológica*” dos anos sessenta, como forma de resposta à crise ecológica, através da “*mobilização de diversos setores e grupos sociais na defesa da Natureza, o que levou ao surgimento de novos valores e práticas no âmbito comunitário*”.

E é também nesse contexto que se passa a ter a concepção de que não há como dissociar as formas de exploração da propriedade privada com o uso indiscriminado dos recursos naturais, o que levou a uma série de problemas ainda hoje notados. É como expõem Mariana Cunha e Elcio Rezende¹¹⁵:

Denota-se que a natureza se tornou vulnerável pela grande intervenção técnica a que foi submetida, pois a atual sociedade moderna que prima pelo conforto material não economizou no requisito desenvolvimento tecnológico em uma falsa crença de que os recursos da natureza eram inesgotáveis.

Nesse sentido, surge a grande preocupação com o comprometimento do direito das gerações futuras em viverem também em um ambiente ecologicamente equilibrado, e a função da propriedade para garantir a sustentabilidade, como será abordado a seguir.

(...)

Conclui-se que o direito de propriedade tem uma profunda influência na forma como se deu o processo de utilização e degradação ambiental, principalmente após a Revolução Industrial.

Assim, ao analisar a relação do direito de propriedade e do direito ambiental, conclui-se que a propriedade socioambiental é um instrumento para garantia da sustentabilidade. Mesmo porque não é possível estabelecer uma agenda de preservação ambiental sem se exigir que a propriedade cumpra sua função social e ambiental.

¹¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹¹⁵ CUNHA, MARIANA SWERTS; REZENDE, ELCIO NACUR. A propriedade socioambiental como "instrumento" de sustentabilidade e garantia ao futuro: uma análise do direito de propriedade e do dever de solidariedade entre gerações. **Revista dos Tribunais**, v. 2017, p. 02-16, 2017.

Tais discussões ressoaram no Brasil, tendo a Lei Federal nº 6.938/1981¹¹⁶, que instituiu a PNMA, estabelecido como meta a “*compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*” (art. 4º, I).

A PNMA também se preocupou em definir o meio ambiente como “*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*”¹¹⁷ (art. 3º, I).

O preceito de desenvolvimento sustentável foi também incorporado à CRFB que prevê o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado “*para as presentes e futuras gerações*” (art. 225).

A incorporação da proteção ao meio ambiente na CRFB representou, na verdade, a criação de uma nova categoria de direitos fundamentais, a saber, os direitos fundamentais do homem-solidário ou de gênero humano, no qual se inclui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹¹⁸. Para José Afonso da Silva¹¹⁹, a proteção ambiental

abrangendo a preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

Assim, uma vez considerado um direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade.

A partir da relevância que foi conferida ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à necessidade de se atingir o desenvolvimento sustentado, não há dúvidas de que também esse viés deveria ser incorporado ao desenvolvimento econômico, como, por exemplo, na política de desenvolvimento agrário, com especial foco na reforma agrária.

¹¹⁶ BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24 ed. at. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 182 a 184.

¹¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 36.

Isto porque, conforme pondera Paulo Affonso Leme Machado¹²⁰, “[a] harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental”.

E é a partir desse momento que a propriedade rural, que antes era compreendida majoritariamente como bem de produção passa a tomar novos contornos, inclusive com a incorporação de acepções ambientais que passariam a moldar o próprio núcleo da propriedade, a função social, como ainda será abordado no Capítulo IV.

2.3 O direito agrário e o direito ambiental

Antes de mais nada, vale, ainda, tecer algumas considerações sobre o direito agrário e o direito ambiental, considerando que, por mais que tenham objetivos não muito convergentes, se mostram relevantes para o presente trabalho, especialmente ao se considerar o histórico até então apresentado que evidencia que a exploração da terra e as atividades agrárias dela advindas e a proteção do meio ambiente traçaram caminhos paralelos no Brasil, e somente há pouco passaram a ser considerados conjuntamente.

O direito agrário moderno certamente é anterior do que o direito ambiental, e tem seu grande marco teórico no século XX¹²¹, com a fundação do Observatório Italiano de Direito Agrário¹²². Nas palavras de Alcir Gursen Miranda, o direito agrário busca¹²³

regular as relações jurídico-agrárias, para que seja alcançada uma produtividade do “agro” sempre maior e, assim, suprir de alimentos toda a sociedade. Porém, deve-se ter como parâmetro o sentido social que a terra deve cumprir, onde o destaque é o desenvolvimento do homem, observando-se, sempre, a conservação dos recursos naturais renováveis.

Inicialmente, a visão do direito agrário era exclusivamente relacionada a aspectos jurídicos das relações agrárias com foco na atividade agrária, que consiste na “ação que

¹²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28ª ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 87.

¹²¹ MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. – Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 3.

¹²² Cujá nomenclatura foi depois alterada para Instituto de Direito Agrário Internacionale e Comparato.

¹²³ MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. – Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 4.

a pessoa desenvolve no campo”¹²⁴ (incluindo aí a propriedade, a posse, a produção de insumos agrícolas). Em suma, o foco era toda ação relativa às principais atividades agrárias – agricultura, exploração da madeira e pecuária – visando o desenvolvimento econômico e a lucratividade através do aproveitamento da terra.

Assim, por longos anos, as atividades agrárias foram reguladas sem qualquer preocupação com o meio ambiente, sendo que nesse período diversas práticas agrárias impactaram - e continuam impactando - o meio ambiente. Tanto é que determinados aspectos somente mais recentemente passaram a ser objeto de discussão no direito ambiental, como é o caso da cultura extensiva, da monocultura, da exploração de florestas, do uso de organismos geneticamente modificados, do uso de pesticidas e do uso de fertilizantes.

Isto porque a necessidade de observância da conservação dos recursos naturais se trata de viés que somente há pouco foi absorvido pelo direito agrário, após as discussões sobre a proteção do meio ambiente terem ganhado relevância. Como já mencionado, antes da estruturação que se tem hoje do direito ambiental, a maioria das previsões legais que tratavam da preservação de determinados recursos naturais tinham por objetivo evitar o exaurimento de determinados recursos e preservar recursos necessários à exploração da terra.

Hoje já não se pode mais discutir o direito agrário sem pensar no meio ambiente, tanto é que um dos princípios fundamentais calcados para o direito agrário atual é exatamente a necessidade de conservação dos recursos naturais renováveis.

Antônio Hermann Benjamin¹²⁵ define bem a relação entre a proteção do meio ambiente e o direito de propriedade, ambos alçados à categoria de direitos fundamentais:

[...] os problemas ambientais de hoje são consequência, em grande medida, da utilização (ou má utilização), no passado, do direito de propriedade, tendência essa que alcança patamares inimagináveis (...). No âmbito do sistema jurídico, por conseguinte, observa-se uma irrefutável ligação umbilical entre o tratamento dado à propriedade, enquanto instituto de direito, e aquele que orienta a solução dos chamados conflitos ambientais.

¹²⁴ Ibidem, p. 6.

¹²⁵ BENJAMIN, Antônio Hermann. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente**. In: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997, p. 14.

Contudo, mesmo o viés ambiental ainda se apresenta de forma bastante utilitarista no direito agrário, pois chegou-se à conclusão de que a “*conservação do solo é indispensável à vida do homem*”¹²⁶. Isto porque, a história da exploração da terra demonstra que o uso dos recursos naturais de forma desenfreada acaba por exaurir a própria terra, de modo que a exploração racional do solo passa a ser considerada condição *sine qua non* para a garantia da continuidade da exploração. Ou seja, “[p]roduzir é importante, mas é igualmente indispensável que se continue produzindo, e isso só será possível mediante o fiel cumprimento do princípio da preservação do ambiente quando do desempenho de atividades agrárias”¹²⁷.

Em outras palavras, o meio ambiente no direito agrário ainda continua sendo avaliado como um “meio” para o fim último de garantir a continuidade da exploração das atividades agrárias.

¹²⁶ Ibidem, p. 17.

¹²⁷ JORDÃO, Luciana Ramos; BARBOSA, Caroline Vargas. A Interface da Preservação do Meio Ambiente por Meio da Sustentabilidade como Princípio de Direito Agrário: A Hermenêutica que Transcende as Linhas Impostas em Busca de um Novo Paradigma. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 2, n. 1, p. 243-262, 2016.

CAPÍTULO III – A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Com base no contexto acima delineado, passa-se a demonstrar de que maneira a reforma agrária foi instituída no Brasil, avaliando as bases que serviram para a definição da função social da propriedade nos dias de hoje.

3.1 Reforma agrária à brasileira

O Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964)¹²⁸ conceitua reforma agrária¹²⁹ como o conjunto de medidas, adotadas pelo Poder Público, com vias à promoção de melhor distribuição da terra¹³⁰, a partir de modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento de produção agrícola. A execução da reforma agrária foi delegada inicialmente ao IBRA, às Delegacias Regionais do IBRA e às Comissões Agrárias, e, em segundo momento, ao GERA, ao IBRA e às Comissões Agrárias.

O Estatuto da Terra previa que o acesso à propriedade rural seria realizado através da distribuição ou da redistribuição de terras, por meio de desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação dos bens vagos, reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros, e por herança ou legado.

No que concerne à desapropriação, apenas havia previsão da desapropriação por interesse social em áreas tidas como prioritárias, a qual tinha como objetivos:

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹²⁹ Antes disso, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil previa a desapropriação por interesse social, conforme já abordado.

¹³⁰ Sobre a expressão “melhor distribuição”, segundo Luciana Figueiredo: “*A doutrina explica que o termo melhor distribuição deve ser interpretado como correção daquilo que foi mal estruturado, já que a distribuição do espaço rural brasileiro, por razões históricas, impede a efetiva realização das nossas necessidades socioeconômicas*”. (FIGUEIREDO, Luciana Monduzzi. **Reforma Agrária no Estado Socioambiental de Direito**. In: Coleção Conpedi/Unicuriúba. Organizadores: Orides Mezzaroba / Raymundo Juliano Rego Feitosa / Vladimir Oliveira da Silveira / Viviane Coêlho Sêllos-Knoerr. Coordenadores : Norma Sueli Padilha / Celso Antonio Pacheco Fiorillo/ Livia Gaigher Bosio Campello. Título independente - Curitiba - PR . : vol.4 - 1ª ed. Clássica Editora, 2014)

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Veja que, a partir de então, a exploração da terra passa a ser utilizada em conjunto com o termo “racional”, pois já não se podia mais cogitar o uso máximo e desenfreado da terra a qualquer custo.

Vale pontuar que a desapropriação por interesse social do Estatuto da Terra permite a desapropriação de terras produtivas, considerando sua exploração e dimensão, modelo diferente do atualmente estabelecido, como será visto. Nas palavras de José Graziano da Silva¹³¹ “o Estatuto da Terra permite a desapropriação dos latifúndios por exploração e por dimensão, mesmo que estes últimos sejam produtivos”.

Naquele momento, a desapropriação também se regia pelo Decreto-Lei nº 554/1969¹³², que dispôs “sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária”¹³³, que autorizava a União a promover a desapropriação por interesse social de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária¹³⁴, excluindo da relação as empresas rurais¹³⁵.

Na sequência, foi editado o Decreto-Lei nº 2.363/1987¹³⁶ que extinguiu o INCRA e criou o Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter)¹³⁷, o qual foi regulamentado pelo

¹³¹ SILVA, Jose Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 25.

¹³² O Decreto-Lei nº 554/1969 viria a ser substituído pela Lei Complementar nº 76/93.

¹³³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969**. Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10554impressao.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

¹³⁴ Art. 1º A União poderá promover a desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 157 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional nº 9 de 25 de abril de 1969.

¹³⁵ Art. 2º Ainda quando situados nas áreas de que trata o artigo 1º, não serão objeto de desapropriação, na forma prevista neste Decreto-lei os imóveis que satisfizerem os requisitos para classificação como empresa rural, fixados na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e sua regulamentação.

¹³⁶ O Decreto-Lei foi posteriormente rejeitado pelo Decreto Legislativo nº 2/1989.

¹³⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987**. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais - Inter, e dá outras

Decreto Federal nº 95.715/1988¹³⁸, com o objetivo de estabelecer regras e procedimentos para as desapropriações para reforma agrária. No referido decreto regulamentador, publicado poucos meses antes da promulgação da CRFB¹³⁹, foi incluída a previsão no sentido de que a exploração da propriedade rural em violação às normas de preservação dos recursos naturais contraria os princípios da ordem econômica e social, a justificar, assim, a desapropriação por interesse social para reforma agrária:

Art. 1º A União desapropriará por interesse social, para reforma agrária, a propriedade rural, situada em zona prioritária (art. 2º), desde que esteja inexplorada ou o tipo de exploração contrarie os princípios que informam a ordem econômica ou social (art. 3º).

(...)

Art. 3º A exploração da prioridade rural contraria os princípios da ordem econômica e social quando, isoladamente ou simultaneamente, se verificar que:

I - a legislação pertinente às relações de trabalho e aos contratos de uso temporário da terra não está sendo cumprida;

II - está sendo realizada com métodos ou técnicas inadequadas ao pleno aproveitamento de suas potencialidades ou à obtenção do grau mínimo de produtividade exigida por lei;

III - não observa as normas de preservação dos recursos naturais, importando em atividade nociva ou danosa ao meio ambiente; ou

Os dispositivos acima já acenam para a mudança que viria na sequência, momento em que a reforma agrária, embora prevista no Estatuto da Terra desde 1964, foi alçada à categoria de política pública¹⁴⁰, no contexto da redemocratização brasileira, no final da década de oitenta, também em virtude dos movimentos sociais de trabalhadores rurais que foram dotados de maior relevância na cena política.

A atuação dos movimentos sociais levou à inclusão, no atual texto constitucional, da reforma agrária como política pública como medida a ser adotada ativamente pelo Poder Público de modo a proporcionar condições de acesso ao subsídio e crédito, apoio

providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12363.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹³⁸ BRASIL. **Decreto nº 95.715, de 10 de fevereiro de 1988**. Regulamenta as desapropriações para reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95715.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹³⁹ O Decreto Federal nº 95.715/1988 foi revogado pelo Decreto Federal nº 9.757/2019.

¹⁴⁰ O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já fixou entendimento de que “*A Constituição da República dedica o Capítulo III, do Título VII à Política Agrícola e à Reforma Agrária; Configura-se, portanto, obrigação do Estado. Correspondentemente a direito público, subjetivo de exigência de sua concretização.*” (STJ - Data da decisão 08/04/1997 – Habeas Corpus 5574/SP; Habeas corpus 1997/0010236-0 – Relator Min. William Patterson – Relator p/ acórdão Min. Luiz Vicente Cernicchiaro – Fonte DJ Data: 18/08/1997 – Pg. 7916.)

técnico e infraestruturas adequadas para a mobilidade e o escoamento da produção agrícola no país, estabelecendo o papel precípua da União Federal¹⁴¹, com competência administrativa do INCRA¹⁴², e a atuação do Poder Judiciário, na promoção de desapropriações de propriedades¹⁴³ como uma das principais medidas voltadas à distribuição da terra:

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 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.

Abra-se parêntese para se destacar que a reforma agrária apenas prevê a desapropriação de grandes propriedades rurais, não autorizando a intervenção em médias e pequenas propriedades, salvo se o proprietário possua outras propriedades, garantindo, assim, que a política pública se exerça somente nas grandes propriedades, e preservando o direito de propriedade para agricultores que, na concepção do constituinte, assumiam contribuição relevante para a agricultura de subsistência e para o oferecimento de insumos no mercado nacional.

¹⁴¹ A este respeito, destaca-se precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária não é conferida aos estados-membros e aos municípios: “*Agravo regimental no recurso extraordinário. Desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Artigo 184 da Constituição Federal. Competência da União. Precedente. 1. A competência para a desapropriação para fins de reforma agrária é exclusiva da União. 2. Não cabe aos estados-membros ou aos municípios, a pretexto de se utilizarem da desapropriação por interesse social prevista no art. 5º, inciso XXIV, da CF, implementarem projetos que visem a estabelecimento de colônias agrícolas e assentamentos rurais, cujos fins são inerentes à reforma agrária. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*” (RE 482452 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 15/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

¹⁴² De acordo com o portal do INCRA na internet, a Autarquia possui a missão de “[i]mplementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável”. (BRASIL. **O Incra**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-incra>. Acesso em: 30 dez. 2020)

¹⁴³ Desapropriação é definida por Caio Mário Pereira da Silva como mutação dominial compulsória (DA SILVA PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 236.)

Segundo as lições de José Afonso da Silva¹⁴⁴, a reforma agrária se afigura como programa de governo que, muito embora persiga a justiça social, mantém o modelo de produção capitalista, de modo que a persecução do interesse social deve ser atrelada ao desenvolvimento econômico (ordem social e econômica):

Reforma agrária é programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária. Ao contrário, a concepção de reforma agrária, que se tem postulado no Brasil, até pelas esquerdas, e a Constituição consagrou (art. 189), reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação de tipo socialista.

Nas lições de Juvelino José Strozake¹⁴⁵, a reforma agrária – e, como consequência, o cumprimento da função social da propriedade – foi assim alçada à categoria de interesse transindividual de natureza difusa e coletiva, cuja execução pode ser exigida pelos titulares do direito:

[a] reforma agrária também é um direito difuso e coletivo porque a Constituição Federal, art. 184, regulamentada pela Lei nº. 8.629/93, determina que as terras que não estejam cumprindo sua função social serão desapropriadas e destinadas aos projetos de assentamentos; ou seja, os sem-terras são titulares do direito constitucional à reforma agrária. [...] E, quando a Constituição Federal e a regulamentação posta em leis especiais estabelecem um fazer (compete à União desapropriar para fins de reforma agrária o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, ‘automaticamente fica assegurada a possibilidade de cobrança dessas condutas comissivas ou omissivas’.

Dessa forma, não há dúvidas de que a CRFB escolheu a PNRA como política relevante, conferindo a ela a natureza de direito transindividual passível de ser exigido pelos legitimados.

Exatamente por se afigurar a reforma agrária medida para a promoção da justiça social é que se estabeleceu critérios e limites claros para sua execução, o que será tratado no próximo subcapítulo.

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 836.

¹⁴⁵ SOUZA, Marcos Rogério de. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro**. Franca: UNESP, 2007, p. 114-115.

3.2 Função social da propriedade no Brasil

Com inspiração no Estatuto da Terra e observando as discussões da Constituinte de 1987, a CRFB estabeleceu, como critérios simultâneos para o cumprimento da função social da propriedade rural, a produtividade da propriedade, a observância das regras trabalhistas, o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente:

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.

Assim, o atual texto constitucional se valeu da função social como critério exclusivo para tornar as propriedades rurais suscetíveis à desapropriação para fins de reforma agrária, a despeito de o direito de propriedade ser considerado um direito fundamental de primeira geração.

A função social na CRFB, portanto, já passa a se alinhar ao conceito de desenvolvimento sustentável, como pontua Giovana Ferro de Souza Roriz¹⁴⁶: *“A produtividade, a conservação dos recursos naturais e a observância da legislação trabalhista correspondem exatamente ao tripé do desenvolvimento sustentável, o qual compreende as acepções econômica, ambiental e social, nesta ordem.”*

José Afonso da Silva¹⁴⁷ pontua, em referência às lições de Pedro Escribano Collado, que a função social veio como condição autorizativa para a intervenção do Poder Público na propriedade privada como medida a se garantir a persecução da justiça social:

¹⁴⁶ RORIZ, Giovana Ferro de Souza. **Atividade agrária de sequestro florestal de carbono: um novo conceito de produtividade do imóvel agrário** / Giovana Ferro de Souza Roriz. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 170.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 286.

[a] função social, assinala Pedro Escribano Collado, "introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo", constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.

Assim, para a consecução da PNRA, estabeleceu-se o único critério para tornar as propriedades rurais suscetíveis à desapropriação, o descumprimento da função social¹⁴⁸, que consolidada aspectos diversos que devem ser observados simultaneamente pelas grandes propriedades no meio rural.

Vale mencionar, contudo, que o legislador constituinte incluiu, no artigo 185 da CRFB, espécie de *"exclusão da possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel rural que estiver cumprindo as dimensões econômica, social propriamente dita e ecológica da função social"*¹⁴⁹, já é de entendimento que tal disposição não se trata de espécie de salvo-conduto às propriedades rurais produtivas.

Embora tal aspecto tenha sido bastante debatido, hoje se tem pacificado que no conceito de produtividade está englobado no conceito de função social, mas *"no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função de bem estar"*¹⁵⁰.

3.3 O procedimento de desapropriação na reforma agrária

A execução da PNRA, embora possua diversas vertentes, tem como principal meio de execução a desapropriação de grandes propriedades rurais por interesse social

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ ALBUQUERQUE, Marcos Prado. **Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 179.

¹⁵⁰ SOUZA, Marcos Rogério de. **IMÓVEL RURAL, FUNÇÃO SOCIAL E PRODUTIVIDADE**. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/7028/5004>. Acesso em: 4 fev. 2023.

para fins de reforma agrária, seja pela via judicial ou pela via extrajudicial, este último por acordo administrativo.

Destaca-se a referência às grandes propriedades rurais, pois, como dito, de acordo com o artigo 185, I da CRFB¹⁵¹, a pequena e média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, desde que o proprietário das mesmas não possua outro imóvel.

Seguindo a linha de que a desapropriação, ainda que busque a justiça social está intimamente atrelada a questões econômicas, sendo a propriedade privada no Brasil um meio de acumulação de capital, estabeleceu-se mecanismos que suavizam o impacto de medida considerada o meio mais grave de intervenção do Poder Público na propriedade privada. Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵² conceitua a desapropriação como o procedimento pelo qual o Poder Público compulsoriamente retira a propriedade de alguém, por interesse público, adquirindo-a mediante indenização prévia e justa, fundado em um interesse público (utilidade pública ou interesse social).

Para a efetivação da desapropriação para fins de reforma agrária nas esferas administrativa e judicial, editou-se a Lei Federal nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76/93¹⁵³, que dispõe sobre o procedimento de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural.

O procedimento desapropriatório de imóveis para fins de reforma agrária segue um sistema próprio, dividido em duas fases: uma administrativa, com trâmite no INCRA, e outra judicial, a partir do ajuizamento da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

Na fase administrativa, cabe ao Poder Público, na figura do INCRA, verificar se a propriedade rural atende a função social e se é uma grande propriedade, o que é realizado por meio de vistoria de imóveis rurais promovidas por profissionais da área

¹⁵¹ 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;

¹⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 889-890.

¹⁵³ A Lei Complementar nº 76/93 substituiu o Decreto-Lei nº 554/1969.

técnica que avaliam tanto a produtividade¹⁵⁴, quanto os demais pressupostos da função social, como a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

Nesse sentido, como mais bem pontuado no subcapítulo 4.4, cabe ao INCRA avaliar, na esfera administrativa, os aspectos sociais do imóvel rural sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária, não havendo previsão legal que exija a participação de órgãos ambientais.

Mais à frente, o trabalho se debruçará sobre aspectos de análise na esfera administrativa, e, por consequência, nas ações judiciais promovidas pelo INCRA.

¹⁵⁴ De acordo com a Lei Federal nº 8.629/93, considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100%.

CAPÍTULO IV – MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E REFORMA AGRÁRIA

O presente capítulo busca avaliar de que maneira o meio ambiente foi incorporado na reforma agrária no Brasil, identificando os aspectos que foram dotados de maior relevância para a execução da política pública, em especial após o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ter sido alçado à categoria de direito fundamental.

Para tanto, se apresentará a seguir considerações sobre como se deu a incorporação do meio ambiente na política pública da reforma agrária, com enfoque na legislação e na literatura sobre o assunto.

4.1 O meio ambiente e a reforma agrária antes da CRFB

Como destacado, antes da promulgação da CRFB, o Estatuto da Terra já havia previsto o requisito de necessidade de “*conservação dos recursos naturais*” para que se considerasse que uma propriedade rural cumpre seu papel social, estabelecendo aí as primeiras linhas do que viria a ser a dimensão ambiental da função social da propriedade rural.

Tal requisito, porém, não foi propriamente destrinchado, ficando pendente melhor definição de como seria efetivamente considerado na prática, especialmente ao se verificar que, até aquele momento, a reforma agrária estava limitada às áreas consideradas como prioritárias.

Um dos primeiros instrumentos que passou a tratar, mais categoricamente, do meio ambiente na reforma agrária foi o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária¹⁵⁵, aprovado pelo Decreto Federal nº 91.766/1985, para o período de 1985 a 1989.

¹⁵⁵ Vale destacar que, conforme explica Jose Graziano da Silva, o Plano Nacional de Reforma Agrária não foi o primeiro plano criado pelo Governo Brasileiro, tendo sido precedido do 1º Plano de 1966 e do 2º Plano de 1968, que, por sua vez, acabaram por não promover a reforma agrária: “*O 1º PNRA não fez reforma agrária sob a alegação de que antes era preciso ter um diagnóstico dos imóveis rurais do país. Em 1968, foi elaborado o 2º PNRA, que, como o anterior, deu ênfase à tributação e à colonização e também não fez a reforma agrária*”. (SILVA, Jose Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 73-74).

O Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária¹⁵⁶ contém um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente, estabelecendo a necessidade de se considerar a dimensão ambiental nos planos de desenvolvimento regional, com base no que dispõe o Estatuto da Terra, estipulando ser imperativa a consideração da dimensão ambiental nos planos de desenvolvimento regional e nos planos de reforma agrária, de modo a permitir a exploração ordenada dos recursos naturais e a melhoria das qualidade de vida, em decorrência do equilíbrio entre as atividades humanas e o seu meio ambiente.

As próprias motivações do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária destacam que o Estatuto da Terra deu enfoque ao meio ambiente, como nenhum outro instrumento anterior, com exceção dos Códigos específicos, ao estabelecer a necessidade de conservação dos recursos naturais.

Indo além do que o próprio Estatuto da Terra disciplinava, o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária passou a abordar dois espectros da questão ambiental: um relacionado à conservação dos recursos naturais, outro “*de caráter preventivo e educativo, de forma a impedir danos ambientais causados pela ação do homem*”¹⁵⁷.

Para avaliação do primeiro espectro, estabeleceu-se que deveria ser observado, quando possível, o zoneamento ambiental, definido como “*a associação entre o ordenamento do espaço físico de uma dada região e as diretrizes a serem implantadas em cada área proposta no ordenamento*”¹⁵⁸.

Tal previsão teve base na Lei Federal nº 6.938/1981, em especial em seu art. 9º¹⁵⁹, que estabelece o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da PNMA. Vale destacar, contudo, que o zoneamento ambiental somente foi efetivamente regulamentado em 2002, através do Decreto Federal nº 4.297¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Fala-se em “primeiro” plano, pois viria a ser seguido de mais dois planos: um no governo de Fernando Henrique Cardoso, outro no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁵⁷ BRASIL. **Decreto Federal nº 91.766, de 10 de outubro de 1985**. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html. Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

II - o zoneamento ambiental;

¹⁶⁰ BRASIL. **Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

Nota-se, portanto, que o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária se utilizou de instrumento que, embora previsto na legislação, ainda não havia sido regulamentado à época e que, portanto, carecia de eficácia, o que impediu que a reforma agrária fosse realizada de forma integrada ao planejamento do espaço visando o desenvolvimento sustentável.

Já o segundo aspecto foi considerado de forma bem genérica, estabelecendo o Primeiro Plano uma atuação no campo da educação ambiental, visando *“divulgar e levar informações essenciais à população beneficiária, objetivando capacitá-la para a participação efetiva na utilização racional dos recursos naturais”*¹⁶¹.

Inobstante o ineditismo, verifica-se que a consideração do meio ambiente no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária estava mais associada às etapas posteriores à expropriação, isto é, focada na implantação dos assentamentos e nos beneficiários da política pública, destacando a necessidade de que os projetos de assentamento observassem a necessidade de conservação dos recursos naturais, em especial avaliando o zoneamento ambiental, bem como estabelecendo ações preventivas de educação ambiental, com foco na disponibilização de informações à população beneficiária da PNRA, capacitando-a para *“utilização racional dos recursos naturais, inclusive conscientizando-a do papel importante que exerce quanto ao desenvolvimento de ações necessárias à conservação desses recursos”*.

Assim, o Primeiro Plano não estabeleceu quaisquer previsões específicas sobre a necessidade de preservação do meio ambiente pelas propriedades rurais sujeitas à expropriação, mas constando apenas como obrigação a ser exigida dos beneficiários da PNRA.

Passa-se, então, a verificar a interconexão entre meio ambiente e reforma agrária após a promulgação da CRFB.

4.2 O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a reforma agrária na CRFB

¹⁶¹ BRASIL. Decreto Federal nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html. Acesso em: 10 out. 2022.

Como se pontuou, o mesmo texto constitucional que instituiu a reforma agrária como política pública, também trouxe inovação alçando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, passando a prever a preservação do meio ambiente como requisito básico a ser cumprido pelos proprietários de grandes imóveis rurais.

Para José Afonso da Silva¹⁶², a inclusão do art. 225 na CRFB criou categoria de direitos fundamentais, a saber, os direitos fundamentais do homem-solidário ou de gênero humano, no qual se inclui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual deve ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade, em especial na execução de políticas públicas, como é o caso da PNRA.

Carlos Frederico Marés vai além, ao julgar indissociáveis os direitos de acesso à terra e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à dignidade da pessoa humana: “*O direito coletivo ao meio ambiente sadio engloba o direito a não passar fome, não sofrer miséria, poder viver em paz. Este direito está intrinsecamente ligado à terra e à necessidade dos seres humanos viverem na terra*”¹⁶³.

Antes disso, vislumbrava-se pouca ou nenhuma vinculação entre a reforma agrária e a proteção ao meio ambiente¹⁶⁴, sendo aquela ligada exclusivamente a discussões econômicas e sociais, em especial relacionadas ao impacto na agricultura, ao enfrentamento ao êxodo rural, a necessidade de ocupar os vazios populacionais e ao inchaço urbano¹⁶⁵. Veja que, antes do atual texto constitucional, a função social era tão definida como “*produzir a terra todos os bens que possam satisfazer às necessidades presentes e futuras dos homens*”¹⁶⁶, conceituação que é contrária ao que se entende por desenvolvimento sustentável, na medida em que foca na máxima utilização da terra,

¹⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 182-184.

¹⁶³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021, p. 22.

¹⁶⁴ Tal ausência de vinculação também pode ser atribuída à rasa discussão sobre a questão ambiental no Brasil à época.

¹⁶⁵ SILVA, Jose Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

¹⁶⁶ OPTIZ, Oswaldo. **Tratado de direito agrário brasileiro** / Oswaldo Optiz, Silvia C. B. Optiz. – São Paulo: Saraiva, 1983, p. 310.

ainda que busque impedir que os recursos naturais impeçam que o imóvel se tornasse futuramente não agriculturável.

Assim, não é de se estranhar que a Constituição Federal tenha elencado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dos critérios a permitir a intervenção estatal na grande propriedade rural, confirmando a concepção de que, muito embora seja perfeitamente possível a compatibilização entre o interesse individual e o interesse coletivo e difuso, este último deve ser preponderante¹⁶⁷.

Acerca da necessidade de uniformização da leitura da CRFB, Marcos Bittencourt Fowler explica que se deve “operar no sentido da concretização do princípio da unidade da Constituição, que é considerado princípio interpretativo, pois o direito constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições entre as suas normas”¹⁶⁸.

No caso da PNRA, mais do que evitar contradições, como alerta Marcos Bittencourt Fowler¹⁶⁹, deve-se promover uma interseccionalidade entre a reforma agrária e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que, descumprido este último, a execução da primeira estará autorizada.

Nas palavras de Luciana Monduzzi Figueiredo¹⁷⁰ o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a preservação aos recursos naturais são elementos inerentes ao cumprimento da função socioambiental da propriedade privada rural¹⁷¹,

¹⁶⁷ Como comenta Micheli Mayumi Iwasaki: “Em um primeiro momento, parece haver um paradoxo em se garantir uma tutela coletiva sobre um direito quase que exclusivamente individual, no caso, em relação à propriedade. Ambos, embora sejam antagônicos, devem coexistir de forma a proteger não só os interesses do indivíduo proprietário, mas também da coletividade. Em havendo o conflito de interesses, deve prevalecer o que Canotilho denomina “direito subjetivo público”, ou seja, o direito supra-individual.” (IWASAKI, Micheli Mayumi. Função Social da Propriedade Rural e a Proteção Jurídica do Meio Ambiente. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, ago./dez. 2007.)

¹⁶⁸ FOWLER, Marcos Bittencourt; DA CRUZ, André Viana; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. **Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 217-236, 2010, p. 226.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 227.

¹⁷⁰ FIGUEIREDO, Luciana Monduzzi. **Reforma Agrária no Estado Socioambiental de Direito**. In: Coleção Conpedi/Unicuritiba. Organizadores : Orides Mezzaroba / Raymundo Juliano Rego Feitosa / Vladimir Oliveira da Silveira / Viviane Coêlho Séllos-Knoerr. Coordenadores : Norma Sueli Padilha / Celso Antonio Pacheco Fiorillo/ Livia Gaigher Bosio Campello. Título independente - Curitiba - PR . : vol.4 - 1ª ed. Clássica Editora, 2014.

¹⁷¹ De igual maneira entende Celso Antonio Bandeira de Mello: “Os princípios constitucionais de proteção ambiental constituem mandamentos nucleares, verdadeiros alicerces, da função social da propriedade, que se irradiam sobre ela, e a estruturam, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definirem a lógica e a racionalidade do

cujo descumprimento autoriza a adoção de medida desapropriatória, ligando o meio ambiente e o acesso à terra ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, segundo a autora, a qualidade ambiental deve ser interpretada como elemento integrante do princípio da dignidade da pessoa humana, considerando sua importância para uma vida digna, conciliando os valores do Estado social e do Estado liberal e as exigências do Estado Socioambiental de Direito, “*configurando a transformar do constitucionalismo social para o socioambiental*”.

A leitura sistemática da Constituição Federal¹⁷² nesse aspecto nos permite concluir que a função social da propriedade rural em seu viés ambiental implica o reconhecimento e acatamento de todos os princípios jurídicos relativos ao meio ambiente previstos no Capítulo VI - DO MEIO AMBIENTE do Título VIII - DA ORDEM SOCIAL, dada a unidade da CRFB, em especial no que concerne à preservação do meio ambiente e ao direito dos cidadãos - nas presentes e futuras gerações - ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A necessidade de observância da função social da propriedade (seja rural ou urbana) no viés ambiental também foi incorporada ao Código Civil¹⁷³ que limita o direito de propriedade à preservação dos recursos ambientais, citando-os no parágrafo primeiro do art. 1.228:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

sistema normativo, sumamente voltadas para a preservação da vida humana.” (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: RT, 1980, p. 230.)

¹⁷² “*Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços*”. (GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1990, p. 181.)

¹⁷³ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

Assim, uma vez considerado um direito fundamental de interesse difuso, o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser protegido pelo Poder Público, inclusive frente ao direito fundamental de propriedade. Nas lições de Carlos Frederico Marés¹⁷⁴

[p]odemos, portanto, visualizar dois comandos claros e precisos da Constituição: 1) ao proprietário compete trabalhar a terra e 2) Deverá fazê-lo cumprindo as leis trabalhistas, agrárias e ambientais. Se não trabalhar ou se o fizer em desacordo com as leis mencionadas, não estará cumprindo a função social. Dito de forma mais jurídica: é inadimplente em sua obrigação de fazer ou de não fazer.

Nas palavras de Marcos Rogério de Souza¹⁷⁵ o elemento ambiental na função social da propriedade agrícola seria mais uma demonstração da primazia da preservação ambiental no texto constitucional:

“A Magna Carta alçou a defesa do meio ambiente a princípio da ordem econômica (CF, art. 170, IV) e assegurou a todos o “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” (CF, art. 225).”

Ou seja, o cumprimento da legislação ambiental e a adoção de medidas tendentes a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrados pelos proprietários rurais são deveres que, acaso descumpridos, poderão ensejar a expropriação do bem imóvel, o que sugere a preponderância lógica da proteção do meio ambiente (interesse coletivo) sobre a propriedade privada.

4.3 Função Socioambiental da Propriedade Rural

No que concerne ao aspecto ambiental da função social da propriedade rural, estabeleceu-se que o imóvel rural apenas cumpre sua função social – e, portanto, seria impassível de desapropriação pela União Federal para fins de reforma agrária – quando, simultaneamente, se verificar a *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis* e

¹⁷⁴ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Desapropriação Sanção por descumprimento da função social? **Revista de Direito Agrário**, MDA, Incra, Nead, ABDA, ano 19, nº 18, 2006, p. 65-76. Disponível em <http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/Desapropria%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁷⁵ SOUZA, Marcos Rogério de. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro**. – Franca: UNESP, 2007, p. 104

a *preservação do meio ambiente* (que será tratada como desatendimento à legislação ambiental de forma *lato sensu*, denominando-a função social ambiental ou função socioambiental da propriedade rural).

Conforme o comando normativo, compete ao INCRA realizar vistorias nas grandes propriedades rurais com vistas a avaliar o cumprimento da função social, devendo a Autarquia, dentre os outros requisitos, verificar a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente em cada caso concreto.

Todavia, no que se referem aos critérios ambientais, constata-se que se tratam de requisitos abertos, motivo pelo qual a Lei Federal nº 8.629/93 tentou defini-los.

O legislador passou a vincular a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis ao respeito à vocação natural da terra¹⁷⁶ como meio de se garantir o potencial produtivo. Já a preservação do meio ambiente foi categorizada como a “*manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais*”, necessária à garantia do equilíbrio ecológico da propriedade.

No que concerne ao primeiro critério indicado (adequada utilização dos recursos naturais disponíveis), é importante registrar que se refere explicitamente a questões atreladas à produtividade do imóvel rural, avaliado dentro da esfera de atuação técnica do INCRA. Muito embora tal dispositivo mencione recursos naturais de forma ampla, verifica-se que o que se busca é avaliar se a vocação natural da terra vem sendo observada para garantir o potencial produtivo da propriedade rural. Ou seja, busca-se garantir que vem sendo dado bom uso à propriedade rural, garantindo a geração de capital a partir dela, e não como meio de especulação imobiliária.

O segundo critério (preservação do meio ambiente), por sua vez, está intimamente atrelado ao aspecto ambiental da propriedade rural, buscando garantir que a exploração não ocorra à mingua dos atributos naturais da propriedade rural.

A respeito da importância desse segundo requisito, Robério Nunes dos Anjos Filho¹⁷⁷ menciona que a preservação ambiental se encontra no campo do interesse humano geral, pensando nas atuais e futuras gerações, e não só do homem atual,

¹⁷⁶ Da interpretação da norma, se extrai que a vocação da terra está iminentemente associada à vocação da área para determinado tipo de exploração, não guardando relação com aspectos ambientais, na medida em que não se pode cogitar eventual “vocação” de atributo ambiental.

¹⁷⁷ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **A função social da propriedade na constituição federal de 1988**. Salvador: JusPodivum, 2001, p. 12.

destacando que a equidade intergeracional é obrigação *sui generis*, já que a geração atual figura como devedora da obrigação de proteção do meio ambiente em relação às gerações futuras.

Vale registrar que muito embora a Lei Federal nº 8.629/93 tenha definido a preservação ambiental como “*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*”, a conceituação parece estar em desalinho com que se entende de preservação na seara ambiental, conforme se passa a discorrer.

Os conceitos de preservação e conservação da natureza são oriundos de duas correntes distintas que versam sobre a proteção dos recursos naturais cunhadas no século XIX.

A ideia conservacionista, criada por Gifford Pinchot está atrelada à gestão sustentável dos recursos naturais e admite a possibilidade de que haja um equilíbrio entre o uso desses recursos pela sociedade e a proteção do meio ambiente, de modo que a proteção do meio ambiente não seja um entrave para a exploração humana. Assim define Diegues¹⁷⁸:

(...) Pinchot agia dentro de um contexto de transformação da natureza em mercadoria. Na sua concepção, a natureza é frequentemente lenta e os processos de manejo podem torná-la eficiente; acreditava que a conservação deveria basear-se em três princípios: o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção de desperdício; e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos.

O preservacionismo, por sua vez, parte de uma visão mais restritiva de proteção dos recursos naturais da ação humana. O teórico mais expoente dessa corrente foi John Muir, como também disserta Diegues¹⁷⁹:

a essência da corrente oposta, a preservacionista, pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (wilderness). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano.

¹⁷⁸ DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. **O mito da natureza intocada**. – 6ª ed. Ampliada. – São Paulo. Hucitec: Nupaub-USP/CEC, 2008, p. 31.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 32.

Assim, ao se avaliar o conceito sob a ótica estritamente ambiental, nota-se que a preservação do meio ambiente assume contornos mais restritivos, conforme pontuado, concepção que foi absorvido no ordenamento jurídico brasileiro, conforme se extrai do art. 2º, V da Lei Federal nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que define como o “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”¹⁸⁰.

Nesse sentido, apesar de a normativa relacionada à função social determinar que a preservação do meio ambiente também deve observar a manutenção da saúde e da qualidade de vida das comunidades vizinhas, que guardam relação com o conceito de desenvolvimento sustentável, o tratamento dado à preservação do meio ambiente como requisito básico ao cumprimento da função social da propriedade rural prevê sua acomodação com a exploração dos recursos naturais em respeito à vocação natural da terra e a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade. Isto é, para a reforma agrária, seria possível preservar o meio ambiente ainda que se explore os recursos naturais de forma adequada a se garantir a contínua exploração da terra.

A conceituação prevista na Lei Federal nº 9.985/2000 não permite, de forma alguma, as flexibilizações trazidas pela Lei Federal nº 8.629/93, nem mesmo quando confrontadas com demais direitos fundamentais como o direito à propriedade.

Dessa forma, nos parece que há uma impropriedade no uso da expressão “preservação do meio ambiente” contida no §3º do art. 9º da Lei Federal nº 8.629/93, que deveria ser, na verdade, substituída pelo conceito de “conservação do meio

¹⁸⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

ambiente”¹⁸¹, que, nos termos do art. 2º, II da já citada Lei Federal nº 9.985/2000¹⁸² é definido como:

o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

Assim, e até mesmo considerando que o que se avalia é a exploração racional de uma propriedade, o conceito da conservação ambiental de Pinchot foi precursor da ideia de desenvolvimento sustentável. É como leciona Paulo de Bessa Antunes¹⁸³:

Conservação e Preservação dizem respeito à forma pela qual serão apropriados economicamente os recursos naturais. Conservação é a utilização dos recursos ambientais de forma racional e sustentável; já a *preservação* é a utilização indireta dos recursos naturais, sem um uso econômico imediato.

Aqui abra-se parêntese para questionar o intuito do uso da palavra “racional”, pois, quando se trata de meio ambiente, não há que se cogitar qualquer racionalidade em seu uso, porquanto se trata de aspecto absolutamente natural. Assim, a opção pelo uso “racional” aparenta estar relacionada à racionalidade da exploração do imóvel, de modo que seu uso permita a manutenção de sua exploração.

De todo modo, ainda que presente a atecnia mencionada na Lei Federal nº 8.629/93, manteremos o uso da expressão “preservação”, sob a premissa de que o conceito mais adequado é o da “conservação”.

¹⁸¹ Nas palavras de DOSSO: “*A preservação é um conceito mais fechado. Envolve a idéia de não se usar o bem ambiental, em especial o de fauna e flora, de nenhuma forma. O bem fica preservado, produzindo seus valores indiretos, entre os quais pode-se relacionar a manutenção das florestas e a conseqüente estabilização dos lençóis freáticos. O conceito de conservação, por sua vez, faz uma junção do interesse ambiental com o interesse social. O ser humano necessita dos recursos ambientais para a sua vida. Assim, o conceito de conservação admite o uso direto, ou seja, a retirada de plantas, árvores e outros bens ambientais, que são transformados em bens de interesse do homem. Essa retirada deve ser feita de forma técnica, seletiva e racional, ficando compatibilizados os valores ambientais e sociais, encerrando um conceito moderno que é o da sustentabilidade.*” (DOSSO, Taisa Cintra. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável: aspectos obrigacionais e instrumentos legais de proteção**. 2008. 145 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2008. Available at: <<http://hdl.handle.net/11449/89863>>. Acesso em: 23 out. 2022.)

¹⁸² BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹⁸³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. – 22. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2021, p. 253.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que o art. 10 da Lei Federal nº 8.629/93 considera como não aproveitáveis, isto é, fora do cômputo de produtividade do imóvel, as áreas de relevante interesse ambiental, como as áreas de preservação permanente e as áreas com remanescentes de vegetação nativa:

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:
(...)
IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.
V - as áreas com remanescentes de vegetação nativa efetivamente conservada não protegidas pela legislação ambiental e não submetidas a exploração nos termos do inciso IV do § 3º do art. 6º desta Lei.

É possível notar que a redação do citado art. 10 foi cuidadosamente elaborada¹⁸⁴ para impedir que se considerem como aproveitáveis as áreas de relevante interesse ambiental que tenham sido desmatadas, e, assim, não entrem no cálculo de produtividade do imóvel rural.

Tal restrição busca evitar que o ilícito ambiental se transforme em fator benéfico ao proprietário na aferição de produtividade. Isso porque, em outras palavras, não explorar as áreas de relevante interesse ambiental é, efetivamente, cumprir a função social delas.

Já as áreas de exploração florestal podem ser consideradas como efetivamente utilizadas, desde que as atividades sejam legalmente desempenhadas:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.
§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.
§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:
(...)
§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:
(...)
III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

¹⁸⁴ É o que se observa da expressão “efetiva” preservação permanente e áreas com remanescentes de vegetação nativa “efetivamente conservada”.

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

As previsões acima indicadas intentam, então, a todo custo, que o fator ambiental possa ser considerado de forma positiva para o descumprimento da função social. Assim, garante-se que o mau uso dos recursos naturais também se converta no cálculo de produtividade do imóvel, bem assim que a exploração de florestas seja realizada nos termos da lei, permitindo o controle da atividade pelos entes competentes.

Assim, a interpretação mais coerente que se tem do regramento contido no art. 9º da Lei Federal nº 8.629/93 é a de que devem ser preservados os espaços em que a exploração da terra é vedada e a conservação dos espaços em que a exploração é permitida. Não só, nos espaços em que a exploração é autorizada, o uso deve garantir que os atributos ambientais do imóvel não comprometam a exploração futura da propriedade.

Nas palavras de Marcos Bittencourt Fowler¹⁸⁵ o “*direito de propriedade gera relação jurídica, cujo sujeito passivo é a própria coletividade, a qual assume o dever geral de abstenção em relação ao exercício do direito subjetivo integrado ao patrimônio do sujeito ativo*”. E, em sendo relação jurídica, o objeto não pode ser contrário à lei, na medida em que:

Em se tratando, desse modo, de requisito essencial à validade dos atos jurídicos, nos devidos termos da legislação civil, concretizados pelo uso e fruição da coisa, a produtividade ilícita não pode gerar efeitos no âmbito do direito. Em outras palavras, se o proprietário rural lança mão de ganhos econômicos alcançados mediante a reiterada prática de infrações ambientais, estes resultados não podem ser computados para o efeito de se auferir a produtividade do seu imóvel.

(...)

Ainda no âmbito da valoração do direito de propriedade como relação jurídica, é de se acrescentar que, concomitante ao direito subjetivo, existe um dever do proprietário de abster-se de realizar atos contrários à lei para materializar o objeto da relação jurídica em questão. Dentro do ordenamento jurídico, as normas de direito ambiental consubstanciam direitos difusos e coletivos que restringem e parametrizam a utilização dos recursos naturais.

Em se tratando de cumprimento de norma ambiental, trata-se de dever jurídico negativo, que exige uma omissão do sujeito passivo (o proprietário).³¹ A interdependência dos direitos coletivos e dos deveres do

¹⁸⁵ FOWLER, Marcos Bittencourt; DA CRUZ, André Viana; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. **Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 217-236, 2010, p. 232-233.

proprietário tem dimensão subordinadora, que se traduz em sujeitos dirigentes e comunidade obrigada, o que implica a impossibilidade de subtrair-se do cumprimento por vontade individual.

Com base no acima exposto, também é relevante pontuar que, inobstante o esforço da legislação infraconstitucional, as conceituações de “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis*” e “*preservação do meio ambiente*” se mantiveram deveras genéricas, transferindo ao órgão executor da PNRA a obrigação de avaliá-los casuisticamente.

A própria conceituação conferida à “preservação ambiental” na legislação agrária se mostra lacônica, na medida em que a manutenção da “*qualidade dos recursos ambientais*” não possui definição específica, o que transfere ao INCRA – na qualidade de promotor da PNRA – a competência para avaliar tal aspecto, utilizando-se de critérios e métodos próprios. Tal aspecto será melhor abordado adiante.

Nesse sentido, e considerando a relevância da questão ambiental, é de se concluir que a ausência de definição específica dos requisitos, através de norma específica, não pode tornar a previsão inaplicável, como evidenciam Natalya Caboclo e Josely Massuquetto¹⁸⁶, que destacam a necessidade de se conferir eficácia à previsão do art. 186 da CRFB através de leis ambientais esparsas e da própria CRFB.

Em tendo identificado o momento de efetivo encontro então meio ambiente e propriedade rural na reforma agrária, torna-se importante avaliar quais são os critérios “ambientais” efetivamente investigados pelo INCRA na avaliação da função socioambiental da propriedade rural.

4.4 Aspectos ambientais da avaliação do cumprimento da função social da propriedade rural

¹⁸⁶ CABOCLO, Natalya; MASSUQUETTO, Josely Trevisan. Propriedade produtiva e desapropriação: uma marcha lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional. **Reforma agrária e meio ambiente–teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 237-258, 2010, p. 240.

Como destacado, a CRFB vinculou o cumprimento da função socioambiental à *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis* e à *preservação do meio ambiente*, termos bastante amplos, tendo sido relegado à Lei Federal nº 8.629/93 dar definição mais concreta.

Não havendo normas que abordem expressamente os critérios ambientais que compõem a função socioambiental da propriedade rural, fica sob a responsabilidade do INCRA, órgão executor da PNRA, a atribuição de análise na prática.

Ocorre que o INCRA, muito embora seja munido de técnicos especializados, não é um órgão de controle ambiental, sendo relevante, portanto, avaliar quais são os critérios técnicos adotados pela Autarquia para avaliação do cumprimento da função socioambiental da propriedade rural.

Isso porque, quando se trata de meio ambiente, certamente há uma miríade de aspectos que poderiam ser avaliados como integrantes da função socioambiental da propriedade rural. Como exemplos, cita-se: a ocorrência de degradação da área de preservação permanente, a existência de prévio licenciamento ambiental, a existência de autorização para uso de recursos hídricos, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), a averbação da Reserva Legal¹⁸⁷, respeito a espaços socioambientais protegidos, existência de dano ambiental (erosão, supressão irregular de vegetação, contaminação).

Em consulta ao Índice de Legislação Agrária atualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA em dezembro de 2022, identificou-se que somente há menção ao CAR e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) como requisitos avaliados pela Autarquia no capítulo específico destinado ao meio ambiente na reforma agrária.

¹⁸⁷ Destaca-se que a partir da criação do CAR, os proprietários de imóveis rurais passaram a ficar desobrigados do dever de averbar a reserva legal no cartório de Registro de Imóveis, nos termos do art. 18, §4º da Lei Federal nº 12.651/2012: “§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.” (BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal de 2012). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.). Não se pode deixar de pontuar que mesmo a utilização do CAR para fins de base de dados pode se mostrar insuficiente, considerando que o prazo para regularização dos imóveis vem sendo constantemente prorrogado.

O CAR é definido pelo art. 29 da Lei Federal nº 12.651/2012, comumente conhecida como o Novo Código Florestal, como o registro público eletrônico de abrangência nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem por finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, instituindo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Já o PRA é um programa que permite a regularização das Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal irregularmente ocupadas, mediante a recuperação, recomposição, regeneração ou compensação¹⁸⁸.

Realizada a inscrição no CAR, os imóveis que possuam passivo ambiental relacionados à APP ou à Reserva Legal deverão aderir ao PRA, através da celebração de Termo de Compromisso com o órgão ambiental competente, que impede aplicação de sanções administrativas relativas ao passivo objeto de regularização.

Abra-se parêntese para conceituar APP, que, segundo a Lei Federal nº 12.651/2012, consiste em¹⁸⁹

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A Reserva Legal, por sua vez, é considerada como¹⁹⁰

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa

Tratam-se, portanto, de instrumentos que têm como objetivo a preservação da vegetação nativa das propriedades rurais, estabelecendo áreas estratégicas ou percentuais de matas a serem obrigatoriamente preservadas.

O INCRA editou normas de execução e instruções normativas que tinham por objetivo estabelecer procedimentos técnicos e administrativos nas ações de obtenção de

¹⁸⁸ Art. 59 da Lei Federal nº 12.651/2012; Decreto Federal nº 7.830/2012; e Decreto Federal nº 8.235/2014.

¹⁸⁹ Art. 3º, II da Lei Federal nº 12.651/2012.

¹⁹⁰ Art. 3º, III da Lei Federal nº 12.651/2012.

recursos fundiários, conforme se verifica da Tabela abaixo, que apresenta as principais previsões contidas nas normas mais relevantes:

Tabela 1¹⁹¹ – Tabela que contém resumo dos aspectos relevantes das normas de execução e instruções normativas relacionadas à avaliação de imóveis

Norma	Aspectos Relevantes
<p>Norma de Execução SD/INCRA nº 35 de 24/03/2004¹⁹²</p>	<p>Elaboração de Laudo Agrônomo de Fiscalização podendo conter parecer quanto à viabilidade técnica e ambiental de sua exploração, tendo preferencialmente como referência os parâmetros estabelecidos no Diagnóstico Regional.</p> <p>Caso se constatasse, através do Laudo Agrônomo de Fiscalização, a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, seria elaborado relatório com as fundamentações que justifiquem a continuidade ou não do procedimento.</p>
<p>Norma de Execução SD/INCRA nº 83 de 26/05/2009¹⁹³</p>	<p>O registro de que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos na mesma lei, os requisitos do artigo 9º da Lei Federal nº 8.629/93.</p> <p>É considerada 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, devendo para tanto ser considerado as restrições de uso das terras com base em sua classificação no sistema de classes de capacidade de uso (Anexo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial).</p> <p>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, devendo ser considerado o cumprimento da legislação de regência, em especial a proteção e integralidade das áreas de preservação permanente e de reserva legal, sendo que esta deverá se encontrar individualizada na sua averbação e devidamente materializada.</p> <p>Indício ou a constatação de irregularidades referentes à legislação ambiental, trabalhista, fiscal, de registro público e quaisquer outros devem ser comunicados aos órgãos fiscalizadores competentes.</p>

¹⁹¹ Tabela elaborada pela Autora.

¹⁹² INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 35 de 24/03/2004**. *Estabelece procedimentos técnicos e administrativos nas ações de obtenção de recursos fundiários. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_35_2004.pdf*. Acesso em: 9 jan. 2023. A redação foi alterada pela Norma de Execução SD/INCRA nº 41 de 26/08/2004 (INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 41 de 26/08/2004**. *Acresce e altera dispositivos da Norma de Execução/INCRA/SD/Nº 35, de 25 de maio de 2004 e dá outras providências. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_41_2004.pdf*. Acesso em: 9 jan. 2023.)

¹⁹³ INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 83 de 26/05/2009**. *Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_83_2009.pdf*. Acesso em: 9 jan. 2023.

	<p>O Laudo Agrônômico de Fiscalização deveria dispor sobre a inviabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de projeto de assentamento, bem como deveria ser conclusivo quanto ao cumprimento da função social do imóvel rural.</p> <p>Caso se constatasse, através do Laudo Agrônômico de Fiscalização, a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, a proposta de arquivamento seria submetida à deliberação.</p>
<p>Norma de Execução DT/INCRA nº 95 de 27/08/2010¹⁹⁴</p>	<p>É considerada 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, devendo para tanto ser considerado as restrições de uso das terras com base em sua classificação no sistema de classes de capacidade de uso (Anexo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial).</p>
	<p>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 envolvidas. Para tanto: <i>“a) Deverá ser considerada a legislação pertinente, em especial a relativa à proteção e integralidade das áreas de preservação permanente e de reserva legal. b) A área de reserva legal deverá se encontrar individualizada no registro ou na matrícula do imóvel e devidamente materializada em campo; c) Para efeito de caracterização do descumprimento do requisito previsto na alínea “a”, deverá ser constatada a supressão dessas áreas protegidas, em dimensão e grau que impliquem na impossibilidade de sua regeneração natural, sendo necessária ação antrópica.”</i></p>
	<p>Indício ou a constatação de irregularidades referentes à legislação ambiental, trabalhista, fiscal, de registro público e quaisquer outros devem ser comunicados aos órgãos fiscalizadores competentes.</p>
	<p>O Laudo Agrônômico de Fiscalização deveria dispor sobre a inviabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de projeto de assentamento, bem como deveria ser conclusivo quanto ao cumprimento da função social do imóvel rural.</p> <p>Caso se constatasse, através do Laudo Agrônômico de Fiscalização, a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, a proposta de arquivamento seria submetida à deliberação.</p>
<p>Instrução Normativa INCRA nº 81 de 21/11/2014¹⁹⁵</p>	<p>O Laudo Agrônômico de Fiscalização deveria dispor sobre a inviabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de projeto de assentamento, bem como deveria ser conclusivo quanto ao cumprimento da função social do imóvel rural.</p> <p>Caso se constatasse, através do Laudo Agrônômico de Fiscalização, a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, a proposta de arquivamento seria submetida à deliberação.</p>

¹⁹⁴ INCRA. **Norma de Execução DT/INCRA nº 95 de 27/08/2010**. *Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_95_2010.pdf*. Acesso em: 9 jan. 2023.

¹⁹⁵ INCRA. **Instrução Normativa nº 81, de 21 de novembro de 2014**. *Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_81_2014.pdf*. Acesso em: 9 jan. 2023.

	Parecer Revisor sobre a instrução processual deveria abordar, de forma circunstanciada, aspectos ambientais, mencionando o bioma e a eventual incidência de unidade de conservação.
Instrução Normativa INCRA nº 83 de 30/07/2015 ¹⁹⁶	O Laudo Agrônomo de Fiscalização deveria dever ser conclusivo acerca do cumprimento da função social da propriedade sob os aspectos econômico, ambiental, trabalhista e bem-estar, bem como dispor sobre a inviabilidade técnica, ambiental, econômica e ao potencial de uso dos recursos naturais para o assentamento de trabalhadores rurais, bem como deveria ser conclusivo quanto ao cumprimento da função social do imóvel rural. Caso se constatasse, através do Laudo Agrônomo de Fiscalização, a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, a proposta de arquivamento seria submetida à deliberação.
	Parecer Revisor sobre a instrução processual deveria abordar, de forma circunstanciada, aspectos ambientais, mencionando o bioma e a eventual incidência de unidade de conservação.

Da análise das normativas acima é possível verificar a incorporação dos aspectos ambientais de forma paulatina, sendo a mais detalhada, no que se refere à função socioambiental, a Norma de Execução DT/INCRA nº 95 de 27/08/2010, que estabeleceu a necessidade de avaliação específica da preservação da APP e da Reserva Legal, evidenciando a necessidade de averbação desta última à matrícula do imóvel rural.

Assim, e tomando por base as normas destacadas, parece claro que o INCRA se limita a verificar o grau de preservação da vegetação no imóvel, como se o conceito de “*vocação natural da terra*” significasse exatamente a vocação que determinada área possui para ser APP ou Reserva Legal, por exemplo.

Quanto aos critérios avaliados, destaca-se que em nenhum outro documento produzido pelo INCRA (ou qualquer outro órgão) se identificou a previsão de demais aspectos ambientais que devem ser avaliados para a aferição do atendimento à função socioambiental da propriedade rural, salvo a menção à APP e à Reserva Legal nas normas de execução acima listadas.

A este respeito, vale destacar que a ausência de norma específica já foi objeto de análise do TCU¹⁹⁷, momento em que realizou auditoria com o objetivo de verificar a

¹⁹⁶ INCRA. **Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015**. *Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_83_2015.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

¹⁹⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 557/2004. 2ª Câmara. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 03/04/2007.

conformidade dos processos administrativos de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária conduzidos pelo INCRA.

A auditoria do TCU compreendeu a análise da legislação federal, das normas infraconstitucionais, de doutrina e estudos específicos sobre desapropriações, bem como observação *in loco* de fiscalização pelos peritos do INCRA.

Na ocasião, para além de ter identificado questões estruturais e carência de recursos financeiros e tecnológicos que impactavam a coordenação e o controle das atividades ambientais das superintendências regionais do INCRA, bem como que 98% dos projetos de assentamento não contavam com licença ambiental, o TCU constatou a ausência de expropriações amparadas do descumprimento da função socioambiental do imóvel, atribuindo tal fato à ausência de regulamentação do art. 9º da Lei Federal nº 8.629/93.

O TCU apontou que uma das deficiências na atuação do INCRA era a omissão quanto à elaboração de norma técnica que conferisse efetividade ao art. 9º da Lei Federal nº 8.629/93, que trata da necessidade de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente, somente avaliando o requisito de aproveitamento racional e adequado da terra. Naquele momento, o TCU constatou que o INCRA jamais havia desapropriado imóveis exclusivamente em virtude do descumprimento da função socioambiental.

Ante as conclusões acima evidenciadas, o TCU exarou o Acórdão 557/2004, recomendando ao INCRA a elaboração de norma técnica específica:

- 2) determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/7/1992, ao Instituto Nacional de Colonização Agrária que, no prazo de 180 dias:
(...)
- 2.8) elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93 (capítulo 2);

Em atenção à recomendação do TCU, em 2004 a consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁹⁸ exarou o Parecer

¹⁹⁸ Atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004¹⁹⁹, consolidando o entendimento de que o conceito de produtividade está englobado no conceito de função social²⁰⁰, mas “no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função de bem estar”.

De todo modo, e mesmo com os avanços já evidenciados na área do meio ambiente, o cenário não se alterou em momento posterior, tendo Emmanuel Oguri Freitas²⁰¹ constatado, poucos anos depois, que

Ao acessar o sítio eletrônico do INCRA na Internet, verificamos que o referido Manual daquele instituto prevê um item denominado “Preservação Ambiental” a ser analisado pelos técnicos que fazem as vistorias nas propriedades rurais. Este item aparece nos laudos, porém somente menciona a existência, ou inexistência, de reserva legal e área de proteção permanente. Geralmente, a degradação ambiental é dada como uma característica da maioria dos imóveis, quando é abordado o tipo de vegetação que constitui aquele espaço.

O referido autor ainda realizou entrevistas específicas com os técnicos e com a procuradoria do INCRA à época, tendo identificado que, de fato, a atuação do INCRA se limitava a avaliar os aspectos relacionados à APP e à Reserva Legal. Segundo expõe o referido autor, a explicação plausível é a de que esses aspectos são os únicos que permitem uma análise puramente numérica pelo corpo técnico do INCRA, mediante a atribuição de valor econômico ao hectare não preservado.

Aliás, tal comportamento do INCRA também pode estar intimamente relacionado à recomendação elencada no Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004²⁰², que permitiu que a função socioambiental fosse constatada por cálculo simples pelo órgão federal executor da PNRA:

¹⁹⁹ BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Consultoria Jurídica. **Parecer Conjunto/CPALNPGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004**. Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004.

²⁰⁰ SOUZA, Marcos Rogério de. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro** / Marcos Rogério de Souza. – Franca: UNESP, 2007.

²⁰¹ FREITAS, Emmanuel Oguri. A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI** [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2008. p. 4294-4313.

²⁰² BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Consultoria Jurídica. **Parecer Conjunto/CPALNPGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004**. Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004, p. 48- 49)

d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da propriedade possa ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, compete autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo.

Já no que concerne à avaliação dos demais casos, isto é, em que os passivos ambientais sejam diferentes da preservação da vegetação nativa, restou consignada a necessidade de edição de norma técnica específica e a realização de fiscalizações conjuntas com os órgãos ambientais competentes:

e) Nos demais casos, compete ao órgão federal executor da política e reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores das políticas conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

Sobre esse assunto, Emmanuel Oguri Freitas²⁰³ pontuou que era nítido que inexistia atuação conjunta do INCRA com o IBAMA, órgão executor das normas de proteção ambiental a nível federal, o que, segundo a opinião dos servidores, poderia ser resolvido através de simples edição de normativa conjunta que estabelecesse os critérios a serem avaliados na prática administrativa.

No estudo, Emmanuel Oguri Freitas registrou que os servidores do INCRA indicaram que, no que se refere aos requisitos ambientais, duas circunstâncias seriam de fácil observação e mensuração, a degradação de APP e de Reserva Legal, que permitiriam simples cálculo numérico.

Todavia, para análise de demais aspectos que demandariam de auxílio de outros órgãos públicos, era de entendimento dos servidores que deveria ser editada norma técnica e realização de fiscalização conjunta, não podendo ser constatados apenas pelo INCRA. Segundo os Procuradores do INCRA entrevistados, a ausência de norma técnica decorreria de falta de vontade política: *“Vontade política média está ao nosso alcance, mas se não houver uma iniciativa superior não sai. Esse é o tipo de iniciativa*

²⁰³ FREITAS, Emmanuel Oguri. A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI** [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2008. p. 4294-4313.

que deve vir do topo, porque ele depende de todo mundo. Não adianta a gente fazer um bellissimo parecer, se nem o ministro leva fé''²⁰⁴.

Contudo, a aguardada normativa nunca chegou a ser publicada, o que aparentemente continua impedindo a mudança do cenário descrito.

O foco na proteção da vegetação também pode ser oriundo do fato de que, comparativamente com a preservação do meio ambiente de forma ampla, as florestas são consideradas como os bens que mais foram dotadas de relevância no Brasil, recebendo proteção antes mesmo da legislação brasileira definir o conceito de meio ambiente, a partir da publicação do Código Florestal de 1934 (Decreto nº 26.643) e do Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4.771), conforme demonstrado no subcapítulo 2.1.

Assim, muito embora diversos aspectos sejam invocados nas discussões relacionadas à propriedade rural, a proteção da vegetação nativa parece se afigurar como critério único observado.

Ocorre que, considerando a relevância da questão ambiental no Brasil, é de se estranhar que, passados trinta e cinco anos da promulgação da CRFB, o INCRA ainda não tenha adotado mecanismos com o objetivo de ampliar os aspectos ambientais efetivamente avaliados para a análise do descumprimento da função socioambiental da propriedade rural.

Até mesmo porque a concentração da análise no cumprimento da legislação relacionada à proteção da vegetação nativa faz com que o INCRA, na verdade, considere como passivo ambiental as áreas que efetivamente já são inaproveitáveis, não englobando, portanto, a avaliação das características ambientais das áreas exploradas, nas quais passa-se a assumir que toda a forma de exploração seria autorizada.

Ademais, e ainda que a ampliação dos critérios de análise exigisse a edição de normativa técnica e de atuação conjunta do INCRA com os órgãos ambientais competentes, em especial o IBAMA, é surpreendente que também se verifique uma completa falta de interesse dos órgãos executores da PNMA, que não se estruturaram para propor qualquer tipo de parceria com o INCRA.

²⁰⁴ Ibidem.

Monyele Camargo Graciano e Leandro de Lima Santos²⁰⁵ reforçam esse entendimento, esclarecendo que não existe qualquer movimento do IBAMA – com o apoio do INCRA – para garantir a imposição de sanções na esfera ambiental ao proprietário descumpridor da função socioambiental:

Nesse contexto, seria necessária uma relação suplementar entre a atuação do INCRA e a do IBAMA, contudo, até onde se pôde verificar é desconhecido qualquer diálogo entre as autarquias a respeito das sanções que deveriam ser aplicadas aos atos que atentem contra o descumprimento da função ambiental dos imóveis agrários no Brasil.

O que se tem, portanto, na prática são órgãos integrantes da administração pública que, na prática, não demonstram menor interesse em dar eficácia integral a todos os princípios jurídicos relativos ao meio ambiente previstos no Capítulo VI do Título da Ordem Social da CRFB dentro da política pública da reforma agrária.

²⁰⁵ GRACIANO, Monyele Camargo; DE LIMA SANTOS, Leandro. Função social da propriedade: O ambiental e o econômico na questão da desapropriação agrária. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 93-110, 2017.

CAPÍTULO V - O CUSTO AMBIENTAL NAS DESAPROPRIAÇÕES PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA: MECANISMO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PROPRIETÁRIO RURAL

Como destacado anteriormente, o descumprimento da função socioambiental da propriedade rural configura, além de requisito que autoriza as desapropriações para fins de reforma agrária, verdadeiro ilícito ambiental, cujo passivo deve ser reparado, além de poder ser, também, objeto de punição pelos órgãos ambientais.

Ao se considerar que o descumprimento da função socioambiental da propriedade rural representa ilícito ambiental, passível de ser recuperado, chega-se à inquestionável conclusão de que não pode ser transferido à coletividade, mas deve ser suportado pelo proprietário, inclusive nas desapropriações para fins de reforma agrária.

Nas expropriações, há clara conversão dos recursos naturais em pecúnia, seja positivamente, para que venha a crescer o valor da indenização, seja negativamente, culminando no desconto do valor ofertado pela propriedade.

Nesse sentido, revela-se importante apresentar considerações sobre a responsabilidade civil ambiental no Brasil e o dever de reparação dos passivos ambientais, avaliando seu impacto valorativo nas indenizações pelas expropriações das propriedades rurais para execução da reforma agrária.

5.1 A responsabilidade civil ambiental e o dever de recuperação

Qualquer ato praticado, seja por pessoas físicas ou jurídicas, está vinculado a uma consequência e, por isso, a uma responsabilidade, que poderá, ou não, resultar em responsabilização, a depender da licitude ou da prejudicialidade da conduta²⁰⁶. Com esse

²⁰⁶ Darlan R. Bittencourt e Ricardo K. Marcondes definem bem o conceito de responsabilidade: “Assim, responsabilidade é noção peculiar a todas as relações jurídicas, tendo o particular significado de assecuração da observância de uma obrigação nela existente, ou porque se assumiu tal obrigação ou em decorrência de um fato ou ato, que ocorreu ou se praticou. A responsabilidade, então, surge como derivação de uma obrigação anterior, à qual o responsável deixou de observar. (...) “Do dito até aqui infere-se que responsabilidade é uma posição jurídica consequente, derivada da relação jurídica anterior, onde a inobservância de uma obrigação ou a ocorrência de um determinado fato previsto em norma legal ocasionou, por isso, lesão ao bem jurídico tutelado, submetendo, agora, o violador (responsável), a deveres decorrentes dessa lesão.” (MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental: Responsabilidade em matéria ambiental.** – v. 5. São

conceito, torna-se possível fixar uma ideia de responsabilidade no sentido de efeito à atitude humana.

Para Ari Alves de Oliveira Filho²⁰⁷, a responsabilização civil visa “*garantir o direito do lesado de ver ressarcir o seu prejuízo, pois decorre da relação jurídica formada entre a pessoa que sofreu o prejuízo e a que deve repará-lo*”.

No que se refere à matéria ambiental, a importância da responsabilização civil ganha ainda mais relevo, considerando que o relevante papel do meio ambiente – repita-se, elevado à categoria de direito fundamental – trouxe consigo uma série de obrigações e deveres impostos coletivamente. Em função disso, o ilícito ambiental – ou dano ambiental – passou a ser penalizado, além de ter que ser reparado pelo infrator.

A este respeito, vale apresentar o conceito de dano ambiental, que, nas palavras de Antonio Herman V. Benjamin, é “*a alteração, deterioração ou destruição, parcial ou total, de quaisquer dos recursos naturais, afetando adversamente o homem e/ou a natureza*”.²⁰⁸

O ilustre autor deixa claro, também, que dano ambiental é gênero, no qual estão compreendidas as espécies danos pessoais (de cunho patrimonial e moral) e danos ecológicos (dano ambiental *strictu sensu*, dano efetivo ao meio ambiente)²⁰⁹, já que, como instrui Andreas Joachim Krell²¹⁰, “*nem toda alteração negativa do meio ambiente pode ser qualificado como poluição ou dano*”²¹¹.

No âmbito dessa crescente preocupação com a proteção dos recursos naturais, antes mesmo da edição da CRFB e do Código Civil, a Lei Federal nº 6.938/1981 já estabelecia como objetivo a “*imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de*

Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 6 – Elementos da Responsabilidade Civil Ambiental, Darlan Rodrigues Bittencourt e Ricardo Kochinski Marcondes, p. 148-149.)

²⁰⁷ OLIVEIRA FILHO, Ari Alves de. **Responsabilidade civil em face dos danos ambientais**. - Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 106.

²⁰⁸ MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental: Responsabilidade em matéria ambiental**. – v. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 4 – Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, Antonio Herman V. Benjamin, p. 132.

²⁰⁹ Ibidem, p. 135.

²¹⁰ KRELL, Andreas Joachim. **Concretização do dano ambiental: algumas objeções à teoria do “risco integral”**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 35, n. 139, p. 23-37, jul./set. 1998, p. 28.

²¹¹ Andreas Joachim Krell ressalta que “*A doutrina normalmente aponta três características do dano ambiental: a sua anormalidade, que existe onde houver modificação das propriedades físicas e químicas dos elementos naturais de tal grandeza que estes percam, parcial ou totalmente, sua propriedade ao uso; a sua periodicidade, não bastando a eventual emissão poluidora e a sua gravidade, devendo ocorrer transposição daquele limite máximo de absorção de agressões que possuem os seres humanos e os elementos naturais.*” (Ibidem, p. 10.)

recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”²¹².

Para dar ares de impositividade e coercitividade ao cumprimento do espírito da PNMA estabelecido no supracitado artigo, consagrou-se a aplicação da teoria da responsabilidade civil objetiva no direito ambiental, conforme artigo 14, §1º, recepcionada posteriormente pela CRFB. Assim, passou-se a prever a obrigação do agente causador de um dano ao meio ambiente de restaurá-lo ou indenizá-lo, independente do grau de culpabilidade.

Para Antonio Herman V. Benjamin, *“O art. 14, §1º, como se percebe, de uma tacada só, rompeu duas pilastras de sustentação do paradigma aquiliano-individualista: a) objetivou a responsabilidade civil; b) legitimou para a cobrança de eventual reparação o Ministério Público*”²¹³. Luciana Stocco Betiol, em consonância, defende que a responsabilidade da forma como delineada *“se apresenta como o modo mais adequado de sancionar quem adota condutas degradadoras a esse bem jurídico, e, concomitantemente, de restabelecer e assegurar o direito de todos a uma vida saudável*”²¹⁴.

Nesse sentido é que foi incluído no art. 225 da CRFB previsão legal que permite a responsabilização do infrator de forma ampla, garantindo a imposição sanções penais e administrativas cumuladas com a obrigação de reparação do bem lesado:

A responsabilidade civil em matéria ambiental ganhou contornos cada vez mais protetivos, especialmente quando comparada com a responsabilidade civil nas relações privadas²¹⁵, uma vez que, embora a responsabilização vise compensar um dano já ocorrido, busca-se, com a teoria da responsabilidade objetiva, uma responsabilização

²¹² Art. 4º, VII (BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 out. 2022.)

²¹³ MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental: Responsabilidade em matéria ambiental**. – v. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 4 – Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, Antonio Herman V. Benjamin, p. 99.

²¹⁴ BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e proteção ao meio ambiente** / Luciana Stocco Betiol. – São Paulo : Saraiva, 2-10. – (Coleção professor Agostinho Alvim / coordenação Renan Lotufo), p. 115.

²¹⁵ Registre-se que, de forma geral, vigora na matéria cível a teoria da responsabilidade subjetiva, que exige a análise do elemento dolo ou culpa, de acordo com o art. 186 do Código Civil de 2002: *“Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”*

mais ampla, amparada na importância do bem tutelado, para que, com isso, também haja um desincentivo à degradação ambiental desenfreada.

Importante esclarecer que no conceito da reparação estão englobadas as medidas de recuperação, reconstituição ou compensação pelo bem ambiental, ou indenização pecuniária, as quais podem ser cumulativas. Em outras palavras, se permite a recuperação do bem em natura, ou sua compensação em outro local similar, cumulada com a indenização pelos danos ambientais causados.

Segundo as lições de Carlos Alberto Gherzi²¹⁶, a reparação do dano²¹⁷ tem como intuito o regresso ao status jurídico-econômico anterior ao fato gerador do dano, e contempla três aspectos, (1) a recomposição do dano sofrido no aspecto econômico, (2) a compensação do ofendido no viés extraeconômico, e (3) a prevenção do dano oculto²¹⁸. A recomposição do dano sofrido no aspecto econômico pode se dar mediante recomposição do bem em natura, ou mediante transformação do dano em pecúnia.

Sobre esse tema, o STJ editou a súmula nº 629 que dispõe que “*Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar*”²¹⁹. Tal entendimento decorre da percepção de que a recuperação plena do bem é impossível, motivo pelo qual pode ser complementada pela indenização pecuniária.

É como explica Paulo de Bessa Antunes²²⁰:

É importante ressaltar que a recuperação natural é um conceito que não se confunde com uma regeneração plena e total do ambiente. Isso é assim, na medida em que, conforme a velha lição de Heráclito de Éfeso, não se bebe água duas vezes no mesmo rio, pois a vida está em constante fluxo. Aliás, François OST (1995, p. 109) – na mesma linha – demonstra a impossibilidade lógica do retorno ao status quo ante (...).

²¹⁶ GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación Económica del Daño. Proceso de consumo, ahorro y generación de riqueza**. Reparación en dinero o en especie. Renta Lesiones. Valor de la vida humana. Buenos Aires: Astrea. 1998, p. 20-21.

²¹⁷ Aqui tratando como categoria, na qual se incluem as formas mais específicas de reparação.

²¹⁸ GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación Económica del Daño. Proceso de consumo, ahorro y generación de riqueza**. Reparación en dinero o en especie. Renta Lesiones. Valor de la vida humana. Buenos Aires: Astrea. 1998, p. 20-21.

²¹⁹ BRASIL. STJ. **Súmula 629**. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5059/5185>. Acesso em: 23 jan. 2023.

²²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. A recuperação de danos ecológicos no direito brasileiro. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 14, n. 29, p. 293-321, 2017.

No caso da reforma agrária, o descumprimento da função socioambiental da propriedade rural pode ser interpretado como passivo ambiental que recebe valoração específica de modo a permitir a reparação pelo ilícito e sua recuperação, através de medidas a serem executadas pelo próprio INCRA após a implementação dos assentamentos.

5.2 A quantificação do passivo ambiental na reforma agrária: espécie de indenização arcada pelo proprietário

Como já abordado, o procedimento desapropriatório de imóveis rurais para fins de reforma agrária é dividido em duas fases: uma administrativa, no âmbito do INCRA, no bojo da qual se dá a avaliação das características do imóvel e da eventual existência de passivo ambiental, com fixação de preço a ser indenizado ao proprietário rural; outra perante o Poder Judiciário, na qual efetivamente ocorre a fixação da justa indenização devida ao proprietário em virtude do procedimento expropriatório.

Nessa segunda fase, se permite a realização de prova pericial que permita nova avaliação do descumprimento da função social e nova valoração da quantia indenizatória, incluindo aí o valor referente ao passivo ambiental.

Como visto, a avaliação do *quantum* devido a título de indenização não se restringe ao diagnóstico puro dos critérios econômicos da propriedade rural (como, por exemplo, grau de utilização, benfeitorias erigidas, culturas em desenvolvimento, valor de mercado, dentre outros), mas compreende também a análise da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente, requisitos intrínsecos à verificação do atendimento da função social da propriedade.

Assim, os aspectos ambientais são também incorporados na avaliação do imóvel, elaborada na fase administrativa pelo INCRA ou reavaliados em perícia técnica realizada na ação judicial, com o exame das características dos recursos naturais

existentes na propriedade, de sua preservação, bem como de sua forma de exploração²²¹. É o que dispõe o art. 12 da Lei Federal nº 8.629/1993²²².

Em sendo permitido que os aspectos ambientais sejam considerados no cálculo indenizatório devido pelo INCRA, aumentando o valor de mercado da propriedade rural, de igual maneira se admite o desconto do valor atribuído ao passivo ambiental, de modo que o dano anteriormente causado pelo expropriado não seja transferido ao Poder Público, e, por consequência, à coletividade.

A possibilidade de desconto do passivo ambiental foi objeto de controvérsia judicial por longos anos, quando se dividiam as opiniões entre (1) a necessidade de responsabilização pelos danos causados e impossibilidade de transferência de passivo ao Poder Público e (2) a ausência de previsão legal para o desconto.

Todavia, tal discussão encontra-se ultrapassada por consolidação de entendimento jurisprudencial após longos anos de debate do INCRA²²³.

²²¹ Vale referência ao entendimento consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça de que os atributos ambientais de cobertura florística passíveis de indenização se restringem àqueles prévia e licitamente explorados. Nesse sentido, "*II - A jurisprudência da Primeira Seção é pacífica no sentido de que o cálculo indenizatório da cobertura florística em separado somente é possível quando há prévia e lícita exploração da vegetação. Após a MP 1.577/1997 é vedado, em qualquer hipótese, o cálculo em separado da cobertura florística, nos termos do art. 12 da Lei 8.629/1993 (...)*". (AgInt nos EDcl no REsp 1271075/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/09/2019, DJe 26/09/2019)

²²² 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.

²²³ ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. VALOR INDENIZATÓRIO. LAUDO PERICIAL. CONTEMPORANEIDADE. EXCLUSÃO DA DEDUÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS FEDERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. CARÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. FUNDAMENTAÇÃO INATACADA. SÚMULA 283/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE TEXTO ARGUMENTATIVO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. PASSIVO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO. CASO CONCRETO.

1. Ao Superior Tribunal de Justiça não compete, pela via do recurso especial, examinar a negativa de vigência a norma de índole constitucional, ainda que de conteúdo principiológico.

2. Não é cognoscível o recurso especial para o exame da justeza da indenização arbitrada em ação de desapropriação quando a verificação disso exigir a revisão e a reinterpretção dos critérios e da

Tal ponto também foi objeto de análise do TCU no bojo da Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso²²⁴, em que se denunciou indícios de irregularidade em processos de desapropriação no âmbito da Superintendência do INCRA no Estado do Mato do Grosso, bem como o descumprimento da determinação de que a elaboração de laudos de vistoria e avaliação de imóvel considerasse a existência de passivos ambientais, quantificando-os e representando aos órgãos ambientais competentes. Isto porque, o TCU já havia constatado *“situações absurdas como a relatada pela equipe de auditoria no processo 016.483/2000-6 (...) em que indenizou-se como benfeitoria o dano ambiental”*.

No bojo do procedimento, foi exarada Recomendação²²⁵ para que o INCRA – através de sua Superintendência no Estado do Mato Grosso – elege-se os critérios existentes para avaliação de passivo ambiental até entendimento uniformizado pela Presidência do INCRA, somente desse continuidade aos processos de desapropriações em que foi realizada a avaliação do passivo ambiental, bem como que promovesse os descontos a título de passivo ambiental quando do depósito do montante indenizatório, condição para o ajuizamento da ação desapropriatória.

Na ocasião, foi novamente determinado ao INCRA que envidasse *“esforços para definir, em caráter geral, os critérios a serem adotados por suas superintendências na realização das avaliações dos passivos ambientais das terras a serem desapropriadas”*.

Nota-se, corroborando o exposto no subcapítulo 4.4, no excerto do Acórdão nº 1362/2004, que o TCU ainda recomendou que fossem envidados os melhores esforços para definir os critérios a serem adotados nas avaliações dos passivos ambientais dos imóveis rurais objeto de desapropriação.

metodologia utilizados nos laudos do assistente técnico e do perito judicial. Inteligência da Súmula 07/STJ.

3. Relativamente ao passivo ambiental, com base na premissa de que a indenização "justa" deve expressar não um sentimento de "justiça" mas o de "justeza", isto é, o de conformidade exata para que o ente desapropriador não pague mais do que vale o imóvel e que o desapropriado não receba menos do que aquilo a que tem direito, é razoável afirmar que a desapropriação de bem imóvel com esse tipo de ônus importará a sua transferência ao Poder Público, motivo por que o custo dele não pode deixar de ser abatido no preço pago, pena de ocorrer um enriquecimento ilegal do particular-desapropriado.

4. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento. (AREsp 1273135/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 18/05/2018.)

²²⁴ Tomada de Contas nº 017.225/2003-0.

²²⁵ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1362/2004. Plenário. Relator: Ministro Adylson Motta. Sessão de 08/09/2004.

Dessa maneira, é possível interpretar que o desconto do passivo ambiental da quantia indenizatória figura como espécie de reparação do dano, que, subtraída do valor devido ao proprietário do imóvel rural, tem como fim último permitir o financiamento das medidas necessárias à sua recuperação.

No caso da desapropriação para fins de reforma agrária e da valoração do passivo ambiental, não há dúvidas de que se está diante de transformação do passivo ambiental em pecúnia, porquanto a situação, por si só, não permite que seja possibilitado ao proprietário a recuperação do imóvel prévia à desapropriação, já que o imóvel será convertido em assentamento cujas glebas receberão novos titulares.

Em se tratando da desapropriação, a perda da propriedade exige indenização de valor correspondente ao montante necessário ao regresso do expropriado ao status jurídico-econômico anterior²²⁶, considerando, é claro, todas as particularidades da propriedade; ao passo que no caso do passivo ambiental, há transferência ao expropriado do custo sob sua esfera de responsabilidade²²⁷ e que, transformado em pecúnia, é reduzido do quantitativo a que fazia direito.

Por se tratar, contudo, de situações que ocorrem concomitantemente, o valor em pecúnia do passivo ambiental é transferido para o ente expropriante que, por sua vez, assume a responsabilidade de aplicá-lo em medidas de recuperação do passivo identificado quando da implantação dos assentamentos.

Nesse sentido, por haver direta correlação do desconto aplicado pelo passivo ambiental com o custo de sua recuperação, isto é, com o valor necessário para a restituição do bem ao estado anterior (quando possível), deve também haver direta correspondência financeira entre passivo ambiental e o montante necessário para sua recuperação.

Isto porque a *ratio* da dedução é garantir a transferência da propriedade incólume ao Poder Público, sem transmitir a ele, e, por corolário, à coletividade, o ônus financeiro de recomposição de tais áreas.

²²⁶ Quanto a este ponto, faço especial referência ao entendimento de que o proprietário descumpridor da função social da propriedade rural, embora sujeito à perda da propriedade, não enfrenta propriamente uma sanção, eis que seu processo acumulativo de bens se encontra garantido pela justa indenização. Neste caso, o ressarcimento adequado pela perda da propriedade não encontra guarida na tentativa de responsabilização pelo abuso do direito de propriedade.

²²⁷ No sentido genérico, compreendendo atos comissivos, omissivos ou quaisquer obrigações tendentes à responsabilização (como, por exemplo, a obrigação *propter rem*).

A este respeito, Gerd Spavorek, ao avaliar a qualidade dos assentamentos de reforma agrária, registrou que a PNRA é executada com base em passivo ambiental, na medida em que há *“priorização de áreas em que a qualidade ambiental já está comprometida ou da seleção de áreas em que o desmatamento ainda é necessário para a implantação dos sistemas de produção agrícola”*²²⁸. Não só, ainda pontua que uma das justificativas para o passivo identificado é o fato de que a seleção de áreas para a execução da PNRA não se atenta às situações em que a degradação ambiental é mais expressiva e que, portanto, exige recuperação pelo Poder Público ou pelos futuros assentados, muitas vezes sem ônus ao proprietário²²⁹.

Assim, em visto do aparato normativo, que eleva o direito coletivo em detrimento do direito privado, o valor correspondente aos recursos naturais mal explorados deve ser deduzido na indenização devida ao particular, onerando, dessa maneira, aquele que efetivamente contribuiu para o passivo ambiental.

Todavia, é possível que o proprietário do imóvel rural expropriado não esteja transferindo ao INCRA efetivamente todo o valor referente ao passivo ambiental identificado no imóvel, na medida em que, tomando por base o exposto no subcapítulo 4.4, parece não haver avaliação exaustiva das degradações ambientais e violações às normas ambientais quando da averiguação do cumprimento da função social das propriedades.

Relembre-se que, ao analisar os passivos ambientais existentes nas propriedades rurais, constatou-se que o INCRA se limita a verificar o grau de proteção da vegetação nativa e cobertura florística dos imóveis, sendo possível concluir, assim, que a reparação ambiental que vem sendo exigida dos proprietários somente indeniza a vegetação degradada.

Em sendo assim, o desconto do passivo ambiental parece se revelar insuficiente para garantir a reparação completa do bem ambiental lesado pelo proprietário, o que destoaria do entendimento do STJ albergado na súmula nº 629, por meio do qual se autoriza que o Poder Público adote todas as medidas necessárias com o intuito de garantir a reparação integral do dano ambiental.

²²⁸ Sparovek, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003, p. 127.

²²⁹ *Ibidem*, p. 175.

Assim, ainda que a desapropriação se trate de sanção pelo descumprimento da função social, fato é que o desatendimento da função socioambiental não parece estar sendo punido – ainda que financeiramente – com a grandeza necessária a evitar que a sociedade seja destinatária do ilícito cometido.

Além disso, o que se observa é que o viés ambiental na reforma agrária ainda não vem sendo tratado com a relevância necessária, e de acordo com os preceitos normativos existentes sobre a matéria. Exemplo disso é que, para além do INCRA considerar pouquíssimas situações como configuradoras de passivo ambiental, essa limitação ainda acarreta deficiência na reparação do meio ambiente lesado.

Assim, a omissão do INCRA – e dos órgãos ambientais – apontada no subcapítulo 4.4 também contribui para que a reparação do meio ambiente se dê de forma insuficiente, porquanto limitar os aspectos ambientais avaliados para o atendimento à função social da propriedade é, por conseguinte, limitar a reparação do ilícito causado pelo proprietário.

De igual maneira, a escolha pela análise somente dos critérios relacionados ao atendimento da legislação de proteção à vegetação nativa faz com que, na prática, os passivos ambientais existentes nas áreas em que a exploração é autorizada não sejam contabilizados financeiramente.

CAPÍTULO VI – O MEIO AMBIENTE NA REFORMA AGRÁRIA: ESTUDO DE CASO

Passada a abordagem sobre como as questões ambientais são verificadas para fins de avaliação do cumprimento da função socioambiental da propriedade rural com base na literatura do tema, apresentada até então, é importante confirmar se as concepções erigidas são realmente confirmadas na prática, em especial, nas demandas judiciais promovidas pelo INCRA visando expropriar as propriedades rurais descumpridoras da função social.

Como dito, a judicialização é etapa imprescindível para a concretização da política pública da reforma agrária, porquanto as expropriações no Brasil exigem ato específico do Poder Judiciário²³⁰ (salvo quando efetivada por acordo extrajudicial).

Assim, para análise casuística, optou-se por utilizar a jurisprudência brasileira, bem como as demandas judiciais propostas pelo INCRA como fontes para a análise, considerando, inclusive, a publicidade das demandas nos portais do Poder Judiciário.

Em consulta formulada ao INCRA via pedido de acesso à informação²³¹, foi informado pela Procuradoria Federal Especializada que, no período de 03 de janeiro de 2017 a 03 de janeiro de 2022 (cinco anos), o INCRA teria ajuizado treze ações expropriatórias²³² visando a desapropriação de propriedades rurais para fins de reforma agrária.

Dentre a listagem apresentada pela Autarquia, constante do Anexo 1, registra-se que não foi informada a numeração de duas ações, impedindo, assim, a identificação das demandas e o acesso à sua íntegra, o que impossibilitou a avaliação das demandas.

²³⁰ Decreto-Lei nº 3.365/1941: “Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.” (BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 8 fev. 2023.)

²³¹ Acesso à Informação nº 21210.000032/2022-23.

²³² A maioria das demandas foi ajuizada sem prévio depósito do valor arbitrado a título de indenização, ao contrário do que determina o art. 5º da Lei Complementar nº 76/93. Após consulta a cada uma das demandas listadas, constatou-se que o ajuizamento sem prévio depósito tem como justificativa a insuficiência de recursos e a proximidade da caducidade do decreto expropriatório.

Além disso, uma das demandas listadas não se trata de ação de desapropriação²³³, mas de ação civil pública, motivo pelo qual também não foi considerada na análise a seguir.

No total, assim, foram avaliadas dez demandas judiciais propostas pelo INCRA, com especial enfoque nos aspectos ambientais²³⁴.

6.1 A função socioambiental nas demandas propostas pelo INCRA

O primeiro aspecto a ser avaliado se refere ao (des)cumprimento da função social pelas propriedades rurais, com o intuito de verificar se os requisitos ambientais foram considerados nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

Buscou-se, também, compreender o grau de relevância conferido ao descumprimento de tais requisitos para justificar a expropriação da propriedade rural privada em cada uma das demandas.

Para tanto, foi necessário inicialmente averiguar se as demandas propostas pelo INCRA tiveram como causa de pedir²³⁵ o descumprimento da função socioambiental dos imóveis rurais, conforme a tabela elaborada abaixo.

Tabela 2²³⁶ – Tabela que contém resumo das informações relacionadas ao descumprimento da função socioambiental da propriedade rural conforme as informações extraídas dos processos listados pelo INCRA

#	Processo n ^o 237	Juízo	Descumprimento da função socioambiental	Descumprimento da função socioambiental como fundamento a ação de desapropriação?
---	-----------------------------	-------	---	---

²³³ Trata-se de ação civil pública cumulada com ação de reintegração de posse com pedido de tutela antecipada, autuada sob o nº 0800390-61.2017.4.05.8310, proposta pelo INCRA com o intuito de obter a reintegração da posse de área pública federal de 26,9765 ha, equivalente a parte do imóvel rural destinado a assentamento.

²³⁴ Registra-se que a análise não objetiva avaliar o procedimento adotado pelo INCRA, tampouco a tramitação e/ou desfecho das mencionadas ações.

²³⁵ Nas palavras de Alexandre Câmara: “Causa de pedir é o conjunto de fatos em que se funda a pretensão deduzida em juízo pelo demandante. Observe-se que a causa de pedir é formada exclusivamente por fatos (já que o direito processual civil brasileiro adota, a respeito da causa de pedir, a chamada teoria da substanciação).” (Câmara, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.)

²³⁶ Tabela elaborada pela Autora.

²³⁷ Todos os processos listados são eletrônicos e podem ser livremente acessados através de cadastro no portal eletrônico dos Tribunais.

1.	1001924-10.2018.4. 01.3500	3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado de Goiás	Sim	Não
2.	1001679-78.2018.4. 01.3700	8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Maranhão	Sim	Não
3.	0002226-43.2016.4. 01.3818 ²³⁸	Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Unaí, Minas Gerais	Não	Não se aplica
4.	0002859-83.2017.4. 01.3506	Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Formosa, Goiás	Sim	Não
5.	0000862-31.2018.4. 01.3506	Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Formosa, Goiás	Não	Não se aplica
6.	1000033-51.2018.4. 01.3306	Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Paulo Afonso, Bahia	Sim	Não
7.	5000396-60.2018.4. 04.7032	Vara Federal da Seção Judiciária de Pitanga, Paraná	Sim	Sim
8.	1000197-92.2018.4. 01.3701	1ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Imperatriz, Maranhão	Sim	Não
9.	0800139-42.2018.4. 05.8105	23ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará	Sim	Não
10.	0800324-80.2018.4. 05.8202	8ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba	Não avaliado	Não se aplica

²³⁸ Embora não tenha sido disponibilizada a numeração do processo, em consulta ao processo administrativo no portal eletrônico do INCRA, identificou-se o número do Cadastro de Pessoa Física do interessado, o que permitiu a identificação da ação judicial no portal do tribunal.

Das dez demandas listadas, é possível constatar que em duas delas não foi identificada a existência de passivo ambiental (itens 3 e 5), enquanto em uma delas a existência de passivo ambiental sequer foi analisada pelo time técnico do INCRA (item 10). Nesse último caso, em análise do Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), constatou-se que não foi avaliado qualquer aspecto ambiental do imóvel rural com o fito de se aferir o cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Além disso, independente da causa de pedir indicada em cada uma das demandas, foram estudados os laudos produzidos pelo INCRA, a fim de verificar se as questões ambientais foram tecnicamente consideradas para a declaração do descumprimento da função social das propriedades rurais.

Das seis demandas em que foi constada a ocorrência de passivo ambiental, foi possível apurar que somente em uma delas o aspecto ambiental foi suscitado pelo INCRA na petição inicial²³⁹ para justificar o descumprimento da função social, e, por consequência, o ajuizamento da demanda²⁴⁰.

Da amostragem constante da tabela acima, foi possível observar que em setenta por cento das demandas ajuizadas no período assinalado, houve descumprimento da função socialmente da propriedade rural. Contudo, o descumprimento da função socioambiental só figurou como causa de pedir em menos de quinze por cento dos casos²⁴¹, o que evidencia que tal viés da função social não ganha o relevo que a legislação - constitucional e infraconstitucional - confere.

Nos seis casos em que a função socioambiental ficou esquecida, nota-se que o argumento único utilizado foi o da produtividade do imóvel rural, com base nos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração da terra contidos nos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei Federal nº 8.629/93.

²³⁹ Conforme define Alexandre Câmara, petição inicial consiste no “*instrumento através do qual se propõe a demanda e se instaura o processo. Trata-se de elemento extremamente importante não só por servir para dar início ao processo, mas também – e principalmente – por ser a petição inicial a responsável por trazer ao processo os elementos que identificam a demanda que será apreciada. Exatamente em função disso, a petição inicial é documento que precisa preencher uma série de requisitos formais, sem os quais não se pode ter o válido e regular desenvolvimento do processo*”. (Câmara, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.)

²⁴⁰ Na inicial, o INCRA registrou o seguinte: “*o imóvel não cumpre a sua função social, devido à falta de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, na forma do artigo 186, II da CF e ausência de observância das disposições que regulam as relações de trabalho, nos termos do artigo 186, III da CF.*”

²⁴¹ Considerando somente os casos em que a função socioambiental foi descumprida.

O gráfico abaixo exemplifica os dados obtidos:



O silêncio quanto à função socioambiental da propriedade rural evidencia que, embora sejam requisitos da função social da propriedade rural, os requisitos *utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis* e a *não preservação do meio ambiente*, na maioria dos casos examinados, são tratadas de forma residual, mantendo-se o foco estritamente nos graus que mensuram a produtividade da propriedade rural, critério puramente econômico.

Tal prática parece ignorar a inclusão do termo “simultaneamente” contido no art. 9º da Lei Federal nº 8.629/1993²⁴², que obriga que a função social do imóvel rural seja avaliada a partir de todos os requisitos elencados no art. 186 da CRFB, incluindo a preservação do meio ambiente.

²⁴² Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: (...)

Certo é que o enfoque dado à produtividade oculta a relevância do meio ambiente no direito de propriedade, a despeito de toda a construção doutrinária e normativa sobre o tema, bem como a legislação protetiva do meio ambiente.

É como comenta Maria de Paula Pereira²⁴³:

Em regra a função social da propriedade é analisada apenas no que tange à produtividade, embora a própria Constituição afirme que todos os critérios elencados para se verificar se a terra está ou não cumprindo a função social devem ser simultaneamente observados. Na maioria das vezes, verifica-se se o grau de produtividade atende ao estabelecido por lei. Se for positiva a resposta, descarta-se a possibilidade de desapropriação por ser a propriedade produtiva, ainda que esta produtividade tenha sido alcançada à custa de exploração de mão-de-obra infantil, ou de desrespeito às normas de proteção ambiental, como a proteção das áreas de preservação permanente e de reserva legal ou mesmo o cometimento de crimes ambientais.

Dessa forma, muitos latifúndios que poderiam ser desapropriados para fins de Reforma Agrária permanecem gerando altos rendimentos aos seus proprietários, enquanto uma enorme gleba de pessoas continua excluída do acesso a terra, sem direito a se estabelecer, a produzir e a obter o desenvolvimento econômico, e tudo isso, com a proteção do próprio Estado, que legitima o descumprimento dos preceitos constitucionais.

O foco na produtividade vem de longa data²⁴⁴ e está intimamente atrelado à discussão que surgiu com a inclusão, no artigo 185 da Constituição Federal de 1988²⁴⁵, de espécie de "*exclusão da possibilidade de desapropriação por interesse social para*

²⁴³ PEREIRA, M. de Paula. **Função social da posse e a função social da propriedade: o direito como instrumento para modificar a realidade social.** CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, [S. l.], n. 7, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17115>, p. 82-83. Acesso em: 29 jan. 2023.

²⁴⁴ A esse respeito, Emmanuel Oguri Freitas registrou que os próprios servidores do INCRA acreditavam que pendia regulamentação específica do tema: "*Na grande maioria dos imóveis as áreas que deveriam ser de proteção permanente apresentaram algum tipo de problema quantitativo ou qualitativo no item estado de preservação. Às vezes, a quantidade de terras preservadas não estava de acordo com o necessário, indicando que as áreas compostas por matas ciliares, entorno de lagoas e topos de morros estavam sofrendo abusos ambientais. Outras vezes, apesar da conservação das APPs, o grau de preservação se qualificava de regular a ruim. Identificados estes abusos à legislação ambiental, questionamos o porquê do INCRA não promover a desapropriação por descumprimento da Função Ambiental da Propriedade. A resposta era a mesma para todos os entrevistados: falta lei que regulamente esta modalidade de desapropriação.*" (FREITAS, Emmanuel Oguri. A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI** [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2008. p. 4294-4313.)

²⁴⁵ 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.

*fins de reforma agrária do imóvel rural que estiver cumprindo as dimensões econômica, social propriamente dita e ecológica da função social*²⁴⁶.

A tentativa de adoção da tese defensiva de que seria obstada a expropriação de imóveis rurais produtivos que descumprissem os demais aspectos da função social levou à aprovação de inúmeras conclusões sobre o tema pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pelo Ministério Público Federal, durante o Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária, ocorrido em 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo²⁴⁷, no sentido de que não há como se considerar produtiva uma propriedade que, embora atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração da terra (ou seja, considerada produtiva), não respeite as dimensões econômica, social propriamente dita e ecológica:

8. Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídicoconstitucional, a atividade rural que necessite utilizar inadequadamente os recursos naturais e degradar o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra.

(...)

11. Ainda que a produtividade, do ponto de vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social).

Ademais, como visto, em atendimento à recomendação do TCU contida no Acórdão 557/2004, a consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário²⁴⁸ exarou o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004²⁴⁹, firmando o entendimento de que o aspecto ambiental é suficiente para justificar a propositura de demandas expropriatórias:

²⁴⁶ ALBUQUERQUE, Marcos Prado. **Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 179.

²⁴⁷ SOUZA, Marcos Rogério de. **IMÓVEL RURAL, FUNÇÃO SOCIAL E PRODUTIVIDADE**. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/7028/5004>. Acesso em: 4 fev. 2023. Ibidem.

²⁴⁸ Atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

²⁴⁹ BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Consultoria Jurídica. **Parecer Conjunto/CPALNPCGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004**. Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004, p. 49.

f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III e IV da CF/88, (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 entendimento também já foi consagrado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 22164/SP, de relatoria do Ministro Celso de Mello²⁵⁰:

REFORMA AGRARIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - (...)

O ORDENAMENTO POSITIVO DETERMINA QUE ESSA VISTORIA SEJA PRECEDIDA DE NOTIFICAÇÃO REGULAR AO PROPRIETARIO, 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 EXPROPRIATORIA, PARA FINS DE REFORMA AGRARIA. (...) A NORMA INSCRITA NO ART. 225, PARAGRAFO 4., DA CONSTITUIÇÃO NÃO ATUA, EM TESE, COMO IMPEDIMENTO JURÍDICO A EFETIVAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE ATIVIDADE EXPROPRIATORIA DESTINADA A PROMOVER E A EXECUTAR PROJETOS DE REFORMA AGRARIA NAS AREAS 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 NECESSARIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRARIA, 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 AQUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE 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

²⁵⁰ MS 22164, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155.

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.

Na ocasião, o ministro relator ainda destacou que “*A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação estatal veiculadora de medidas – como a desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade*”²⁵¹, reiterando o entendimento constitucional de que, ainda que produtiva, uma propriedade rural pode ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprida a dimensão ambiental da função social.

O que se observa nos casos analisados, contudo, é que o viés ambiental continua carecendo de maior importância, deixando o INCRA, inclusive, de observar o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

6.2 A função socioambiental da propriedade privada na visão dos tribunais

Independentemente do que aparenta ser o entendimento final sobre o assunto, qual seja, a possibilidade das violações às regras de proteção ao meio ambiente justificarem a imposição da sanção-desapropriação na política pública reforma agrária, é importante também avaliar o comportamento dos tribunais, em especial no que se refere à observância do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁵¹ Ibidem.

Assim, foi realizada consulta de precedentes nos Tribunais Regionais Federais brasileiros²⁵², com especial foco no entendimento dos magistrados sobre a função socioambiental²⁵³ das propriedades rurais.

Após análise dos principais resultados, foi possível constatar que a despeito da posição do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 22164/SP, ainda se identificam decisões judiciais em que o descumprimento da função socioambiental foi completamente desconsiderado, como no exemplo abaixo:

PROCESSUAL CIVIL - DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - LAUDO PERICIAL JUDICIAL ATESTANDO PRODUTIVIDADE - DANO AMBIENTAL PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. O próprio INCRA reconhece incorreções e omissões no laudo preliminar que elaborou e que podem ter gerado equívocos por parte do perito judicial. Contudo, tratando a hipótese de desapropriação por improdutividade de imóvel que não cumpriria sua função social (desapropriação-sanção), não há espaço para incertezas. As dúvidas não operam pro societate, mas em favor dos titulares dos bens e direitos que suportariam a expropriação. 2. Inexistência nos autos de elementos convincentes que rejeitem, peremptoriamente, o laudo pericial que concluiu pela produtividade do imóvel rural. 3. Não é toda e qualquer infração ao meio ambiente que caracteriza mau uso da propriedade para fins de desapropriação, mas sim aquela de natureza predatória, que põe em risco o equilíbrio ecológico da região. 4. O artigo 22 da Lei 5.361/96 do Estado do Espírito Santo permite que a recuperação de áreas degradadas se faça em até 20 (vinte) anos, já que prevê que a recuperação se dê na proporção mínima de 1% ao ano até completar 20% da área do imóvel rural. Inexistência de prova de inadequação dos apelados à norma. (...)²⁵⁴

No precedente acima, foi elaborado laudo pericial que constatou a produtividade do imóvel e a existência de passivo ambiental. Todavia, o passivo ambiental não foi suficiente a justificar o pleito expropriatório sob o argumento de que “*[n]ão é toda e qualquer infração ao meio ambiente que caracteriza mau uso da propriedade para fins de desapropriação, mas sim aquela de natureza predatória, que põe em risco o*

²⁵² Considerando a competência federal para processar e julgar as demandas expropriatórias ajuizadas pelo INCRA.

²⁵³ Para tanto, utilizou-se dos mecanismos de busca de jurisprudência dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça, através dos termos “Desapropriação”, “Função Social”, “Reforma Agrária”, “Ambiental” e “Meio Ambiente”.

²⁵⁴ TRF-2 - AC: 200750020015011 RJ, Relator: Desembargador Federal ALEXANDRE LIBONATI DE ABREU, Data de Julgamento: 23/09/2014, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 07/10/2014.

equilíbrio ecológico da região”²⁵⁵, registrando a possibilidade de recuperação da área degradada em vinte anos, autorizada pela legislação estadual.

Muito embora exista legislação que admita a regularização dos passivos ambientais em alguns casos, em especial no que concerne à recuperação de vegetação, não parece fazer sentido que tal possibilidade – sequer implementada ou em implementação – possa ilidir o desatendimento à função socioambiental da propriedade rural ao autorizar a desconsideração de consequências jurídicas e permitir a regularização futuramente à ocorrência de dano ambiental.

Isto porque, conforme se extrai da legislação mencionada exaustivamente no presente trabalho, não há qualquer salvo conduto que permita a desconsideração do passivo ambiental caso possa vir a ser recuperado. Tal cenário acabaria, na verdade, por esvaziar o viés ambiental da função social da propriedade rural.

Ademais, a conclusão parece estar em dissonância do que dispõe o art. 9º da Lei Federal nº 8.629/93 que versa, na verdade, sobre a necessidade de “*manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade*” e não da região. Nesse caso, verifica-se verdadeira criação de entendimento pelo julgador com base em interpretação ampliativa da lei, já que o que deveria contribuir para a aferição da função socioambiental é a caracterização da propriedade rural no momento da fiscalização pelo INCRA.

Além disso, também se estaria outorgando nítida vantagem ao descumpridor da função socioambiental, que passaria a poder explorar suas atividades sem a necessária atenção para a preservação dos recursos naturais, já que, caso seu imóvel viesse a ser declarado como passível de desapropriação para fins de reforma agrária, poderia se utilizar da guarida de recuperação *a posteriori*.

Entendimento semelhante ao do julgado anterior foi registrado no precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, transcrito abaixo:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL PRODUTIVO. NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL. DESNECESSIDADE. ART.185,II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTANGIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

1. No caso dos autos, não remanesce dúvida quanto ao fato de cuidar-se o imóvel em questão de grande propriedade produtiva, como reconhecido,

²⁵⁵ Ibidem.

inclusive, pelo INCRA, ora apelante, à fl. 452. Todavia, defende a autarquia expropriante que, embora o imóvel tenha obtido os índices de produtividade – GUT e GEE – legalmente previstos, no que concerne aos aspectos ambientais, foram verificadas “(...) irregularidades às margens das faixas marginais dos mananciais, nas áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente” (fl. 452), de modo a concluir que a propriedade, por não apresentar utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e não preservar o meio ambiente, não vem cumprindo a sua função social, sendo susceptível, portanto, à desapropriação.

2. As irregularidades apontadas no que refere à inadequação na utilização dos recursos naturais e à ausência de preservação do meio ambiente não são suficientes a comprometer irreversivelmente o equilíbrio ecológico da propriedade, mormente quando se verifica que foram adotadas providências no sentido de recompor o percentual degradado da reserva legal.

3. A falta de averbação da área de reserva legal no registro de imóveis, contemporânea ao procedimento prévio de vistoria, não impede sua consideração para o cálculo de produtividade do imóvel. Precedentes desta Corte Regional Federal.

4. A produtividade é tratada de forma especial, estando a propriedade assim classificada, imune, objetivamente, à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, devendo o proprietário, como previsto no parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal, uma vez constatado o descumprimento das normas ambientais, ser compelido pelos órgãos competentes – como ocorreu, in casu, com o termo de ajustamento de conduta – adotar as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.²⁵⁶

No caso acima, verifica-se que a função socioambiental foi o único elemento indicado como causa de pedir, posto que no imóvel haviam sido identificadas irregularidades ambientais, em especial no que se refere à APP e Reserva Legal. Na decisão, foi registrado o entendimento de que o passivo ambiental identificado não seria suficiente para “*comprometer irreversivelmente o equilíbrio ecológico da propriedade*”. Verifica-se, aqui, que apesar do uso irracional dos recursos naturais, o Judiciário optou por dar livre interpretação ao cumprimento do requisito ambiental da função social, como se órgão técnico fosse, elidindo a interpretação do INCRA e se sobrepondo sem critérios ao manto de veracidade e legalidade dos atos administrativos.

Por mais que a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos sejam relativas²⁵⁷, fato é que somente podem ser superadas a partir de análise jurídica, a

²⁵⁶ TRF-1 - REEX: 2009.35.00.007844-2/GO 7, Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Data de Julgamento: 16/12/2014, Data de Publicação: 22/01/2015.

²⁵⁷ Nas palavras de Marçal Justen Filho: “*A presunção de legitimidade do ato administrativo vincula a todos os particulares. Não se trata de uma vinculação de natureza definitiva e absoluta, o que corresponderia à supressão da função jurisdicional. Todo ato administrativo pode ser revisado pelo Poder Judiciário (respeitado o seu mérito), e a presunção de legitimidade não é instrumento de bloqueio da revisão pelo Poder Judiciário.* (...)”

qual, certamente, não engloba aspectos técnicos avaliados no bojo do processo administrativo próprio.

Por fim, no precedente acima também foi consignado o entendimento de que as propriedades rurais produtivas estariam livres da desapropriação, a despeito de todo o entendimento sobre o assunto, conforme já abordado.

Em outro caso, a desapropriação para fins de reforma agrária amparada no descumprimento da função socioambiental foi rejeitada em virtude da ausência de “*norma que estipule previamente os critérios objetivos de aferição da função ambiental propriedade*”:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL. ASPECTO AMBIENTAL. 1. Ao tratar da desapropriação social para fins de reforma agrária, a Constituição Federal ressalva que a propriedade produtiva é insuscetível de tal via expropriatória, e aponta que a lei lhe garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social (art. 185, caput, inciso II e parág. único). Para este fim, porém, a Lei n.º 8.629/93 teceu apenas critérios vagos no que tange à função social em seu aspecto ambiental (art. 9º, inc. II, e §§ 2º e 3º), sem adotar critérios minimamente objetivos, como o fez para o aspecto econômico, através do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE). Tanto que há recomendação do TCU (Acórdão n.º 557/2004), dirigida ao INCRA, para que elabore norma técnica e adote as medidas cabíveis, com apoio dos órgãos ambientais, para conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei n.º 8.629/93, da qual, porém, ainda não se tem notícia.

2. Constatada pelo próprio INCRA a produtividade do imóvel, e à falta de norma que estipule previamente os critérios objetivos de aferição da função ambiental propriedade, não se mostra razoável que a propriedade produtiva, jamais antes alvo de fiscalização ambiental, e com projeto técnico de recuperação florestal em fase de implantação (art. 7º da Lei n.º 8.629/93), aprovado pelo órgão de fiscalização estadual antes da vistoria do INCRA, sem qualquer atividade degradadora, possa ser passível de desapropriação-sanção para reforma agrária. Eventuais posteriores descumprimentos do cronograma, ou falhas na execução do projeto, constatados após a vistoria do INCRA, devem ser submetidos à fiscalização pelos órgãos competentes e sujeitos às variadas sanções cabíveis. Inviabilidade, nesse contexto, de admitir que a propriedade produtiva não atenderia à sua função socioambiental e possa ser expropriada na forma grave do art. 184 da Lei Maior. 3. Acresce que a notificação enviada aos proprietários antes da vistoria nem sequer especificou a documentação ambiental necessária, a qual foi desconsiderada pelo INCRA, mesmo após a impugnação e interposição de recurso administrativo pelos interessados, comprovando o termo de compromisso celebrado com o órgão estadual e o

A presunção de legitimidade não alcança as questões jurídicas. Justamente por se tratar de uma presunção, somente se alcançam as questões pertinentes a fatos.” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. – 5ª. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.)

projeto técnico de recuperação florestal. Correta, portanto, a sentença que declarou a nulidade do procedimento expropriatório. 4. Apelação do INCRA e remessa necessária desprovidas. Apelação dos Autores parcialmente provida, para majorar os honorários sucumbenciais.²⁵⁸

No precedente acima reproduzido, muito embora o imóvel estivesse sendo objeto de implantação de projeto de recuperação, o que chama a atenção é a conclusão de que a averiguação quanto ao eventual descumprimento à função socioambiental da propriedade rural dependeria de normativa específica que elencasse os critérios objetivos a serem observados pelo INCRA.

Dessa forma, se verifica que o Tribunal se utilizou da Recomendação do TCU²⁵⁹ para impedir a desapropriação.

Em outro precedente, também do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a ausência de normas técnicas específicas para a avaliação dos aspectos ambientais foi destacada:

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL. ASPECTO AMBIENTAL. VERBA HONORÁRIA DE SUCUMBÊNCIA. ART. 85, §8º, DO CPC/2015. [...] 2. Trata-se de propriedade rural produtiva e a discussão se resume à alegação de descumprimento da função social ambiental da propriedade denominada Fazenda Vale do Ouro, que daria ensejo à desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do art. 184 da Constituição Federal. 3. Regulamentando os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, foi editada a Lei nº 8.629/1993, prevendo índices específicos de utilização da terra (GUT) e de exploração econômica (GEE), como fatores de produtividade (art. 6º), o que não foi feito quanto aos aspectos ambientais, uma vez que não foram definidos os graus e critérios para tal aferição. 4. Com a falta de elementos objetivos para se aferir a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, conforme Lei nº 8.629/1993, não se mostra razoável que a propriedade produtiva, jamais antes alvo de fiscalização ambiental, e com projeto técnico de recuperação florestal em fase de implantação (art. 7º da Lei nº 8.629/1993), aprovado pelo órgão de fiscalização estadual IDAF antes da vistoria do INCRA (averbação nº 6 na matrícula do imóvel), sem qualquer atividade degradadora, possa ser passível de desapropriação-sanção para reforma agrária. 5. No que concerne à verba honorária, inexistente proveito econômico direto estimado, não sendo o valor integral do bem imóvel que seria objeto de desapropriação, e sim a diferença entre o valor do bem a ser desapropriado e o valor a ser fixado administrativamente pelo INCRA para pagamento de

²⁵⁸ TRF-2 – REEX: 200750050004957, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013.

²⁵⁹ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 557/2004. 2ª Câmara. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 03/04/2007.

indenização. Não tendo sido fixado o valor da indenização pela desapropriação, considera-se a causa com proveito econômico inestimável, devendo ser fixada a verba honorária de acordo com o disposto no art. 85, §8º, do CPC/2015. Verba honorária fixada em R\$ 50.000,00, a partir de apreciação equitativa, considerando-se a natureza e importância da causa e o trabalho do advogado, nos termos do art. 85, §8º, do CPC/2015.

6. Remessa necessária e apelação conhecidas e parcialmente providas.²⁶⁰

Nota-se, no caso acima, a manutenção da visão reducionista do passivo ambiental identificado nas propriedades rurais, chegando-se a afirmar que

A questão ambiental é importante, mas o que se verifica nos autos são problemas facilmente solucionáveis, como a troca da cerca e a adequação da área de reserva legal. Sequer foi dado prazo aos proprietários para solucionar os problemas apontados pelo INCRA, que não foram objeto de atuação dos órgãos ambientais.

No caso acima, foi registrada a impossibilidade de desapropriação com base no descumprimento da função socioambiental da propriedade rural porque, no entendimento do julgador, as questões seriam de fácil solução e deveriam ter sido precedidas de notificação do proprietário.

Tal entendimento, todavia, não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois, de qualquer maneira, ainda que se entendesse que as irregularidades estavam sendo solucionadas, o passivo ambiental já havia sido constatado, o que, na seara ambiental, já seria suficiente para fins de responsabilização. Ademais, o proprietário já deveria ter se submetido ao atendimento das obrigações de relevante interesse ambiental, sem a necessidade de prévia notificação, a qual também não possui previsão legal – nem mesmo para fins de aplicação de sanções penais e administrativas na esfera ambiental.

Em outro caso mais recente (2018), restou consignada a errônea interpretação de que a propriedade produtiva era insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária²⁶¹, ainda que descumpridora da função socioambiental²⁶², com a indicação do

²⁶⁰ TRF-2 - APELREEX: 00005732220074025005 ES 0000573-22.2007.4.02.5005, Relator: JOSÉ ANTONIO NEIVA, Data de Julgamento: 21/08/2019, 7ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 28/08/2019.

²⁶¹ Consta do acórdão o seguinte entendimento: “Conforme expressamente disposto no texto da Constituição Federal, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, além da pequena e média propriedade rural, a propriedade produtiva (art. 185, II).” (TRF-1 - AC: 00070145520104013901, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 18/09/2018, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 16/10/2018.)

²⁶² Em sentido semelhante: “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. GUT E GEE QUE ATENDEM ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS. NÃO SUJEIÇÃO À DESAPROPRIAÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART. 185, II.

CONFLITOS AGRÁRIOS. IMÓVEL INVADIDO. LEI 8.629/93, ART. 2º, §6º. EXTINÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO EXPROPRIATÓRIO. SENTENÇA CONCESSIVA MANTIDA. 1. A propriedade produtiva - assim entendido o imóvel rural que apresenta grau de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100% (Lei 8.629/93, art. 6º, §§ 1º e 2º) - é insuscetível de desapropriação por interesse social para reforma agrária, nos termos do art. 185, II, da Constituição Federal. 2. Na espécie, o Laudo Agrônômico de Fiscalização elaborado pelo INCRA é conclusivo no sentido de que o imóvel rural pertencente aos impetrantes, tendo alcançado GUT e GEE cujos índices são de 100,00% e 100,40%, respectivamente, se classifica como Grande Propriedade Produtiva. 3. O déficit ambiental tido por caracterizador do descumprimento da função social (CF/88, art. 186, II), por si só, não se mostra razoavelmente suficiente a justificar a desapropriação do imóvel rural produtivo, cabendo aos órgãos ambientais competentes, porquanto responsáveis pela fiscalização e orientação técnico-educativa dos infratores, exigir a regularização das falhas detectadas nessa seara. 4. "A jurisprudência formada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça está assentada no sentido de que é vedada a vistoria, avaliação ou desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária quando há esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, independentemente do momento da invasão. Aplicação da Súmula 354/STJ. Precedentes: AgInt no REsp 1484050/PE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 15/05/2017; AgInt no AREsp 380822/BA, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 10/04/2017 (AGTAG 0071347-06.2015.4.01.0000/GO, Rel. Desembargador Federal Néviton Guedes, Quarta Turma, e-DJF1 31/10/2017). Inteligência do art. 2º, §6º, da Lei 8.629/93. 5. Apelação desprovida." (TRF 1ª R.; AC 0065525-89.2013.4.01.3400; Terceira Turma; Relª Juíza Fed. Conv. Simone dos Santos Lemos Fernandes; DJF1 08/08/2018)

E, ainda: *“PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. GRANDE PROPRIEDADE PRODUTIVA. RESERVA LEGAL NÃO AVERBADA. INCLUSÃO NO CÁLCULO. CONFLITOS AGRÁRIOS. APRECIÇÃO EM AÇÃO PRÓPRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. OBSERVÂNCIA AO ART. 20, § 4º DO CPC. I. O Laudo Agrônômico de Fiscalização elaborado pelo INCRA é conclusivo no sentido de que os dados apurados para aferição dos Graus de Utilização (GUT) e da Eficiência na Exploração (GEE) do imóvel em questão (Lei 8.629/93) enquadraram o imóvel rural como Grande Propriedade Produtiva, fato esse incontrolado, atestado pelo próprio INCRA, o que torna o imóvel insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do art. 185, II, da CF/88. II. "As áreas de reserva legal, ainda que não averbadas junto ao Registro de Imóveis, mas devidamente identificadas, devem ser consideradas como não aproveitáveis para fins de aferição da produtividade do imóvel. Precedentes desta Corte" (AC 2005.43.00.000059-1/TO). III. As irregularidades relativamente à inadequação da utilização dos recursos naturais e à ausência de preservação do meio ambiente não comprometem a função social da propriedade, visto que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação-sanção, nos termos do art. 185, II, da CF (AC 0000297-04.2004.4.01.4300 / TO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, Rel.Conv. JUÍZA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO (CONV.), QUARTA TURMA, DJ p.69 de 26/06/2007). IV. "as questões concernentes aos conflitos ocorridos no imóvel rural não servem para afastar a condição de terra produtiva constatada em perícia. Aliás, como o próprio juízo observou, demonstra que houve invasão e que, mesmo se a propriedade fosse improdutivo, seria necessário aguardar-se o prazo legal de dois anos, como prevê o art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/1993, na redação dada pela MP 2.183/01" (AI 2008.01.00.001571-0, Rel. Hilton Queiroz) V. Os conflitos existentes no local após a invasão, não podem ser utilizados como motivo determinante à consecução da desapropriação, visto que, segundo os técnicos do INCRA, todos os trabalhadores da Fazenda Nova Alegria possuem carteira assinada, de modo que está demonstrada a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, não estando demonstrada que as atividades exploradas pelo apelado não favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (incisos III e IV do art. 186). VI. Honorários fixados em observância ao art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil. VII. Apelação e remessa oficial desprovidas." (TRF-1 - AC: 00370084820074013800, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, Data de Julgamento: 31/05/2016, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 08/06/2016)*

entendimento de que a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental não caberia ao INCRA, mas ao órgão ambiental federal, o IBAMA:

ADMINISTRATIVO. IMÓVEL RURAL. DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. IMÓVEL PRODUTIVO. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. AÇÃO DECLARATÓRIA. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. Hipótese em que a sentença declarou que o imóvel "Fazenda Marambaia", sito em Curionópolis/PA, cumpre a sua função social, segundo os critérios constitucionais e legais, vedando a pretensão expropriatória do INCRA, reeditada na apelação pelo viés do descumprimento da legislação ambiental. 2. O cumprimento da função social da propriedade passa também pela "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" (art. 186, II - CF), mas a pretensão do INCRA, em sequenciar o procedimento de desapropriação apenas por esse quesito, não pode ser atendida. O imóvel foi classificado como propriedade produtiva (por ordem judicial); e a Constituição veda a desapropriação agrária da propriedade produtiva (art. 185, II). 3. A produtividade do imóvel foi reconhecida judicialmente, em mandado de segurança do apelado, no qual ficou consignado que o próprio INCRA reconheceu administrativamente o equívoco cometido, dando nova classificação ao imóvel rural, com o que se determinou, naquele julgado, o arquivamento do processo administrativo expropriatório que o INCRA pretende retomar na apelação. 4. Nada impediria que o INCRA, e disso não cogita a apelação, dispondo de tempo e recursos materiais e humanos, pudesse eventualmente atuar em parceria com o IBAMA para a aferição do cumprimento da legislação ambiental, para fins de desapropriação agrária, já que o poder-dever de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental cabe à respectiva instância administrativa. 5. Remessa oficial não conhecida. Desprovimento da apelação.²⁶³

O caso acima, além de reafirmar a incorreta assertiva de que as propriedades rurais produtivas seriam ilesas à desapropriação, parece retirar do INCRA a competência para avaliação das características ambientais do imóvel, criando a tese de que tal análise somente poderia ser concretizada caso a Autarquia estivesse acompanhada do IBAMA, entendimento que não encontra respaldo legal.

De outro lado, poucas são as decisões judiciais que baseiam a desapropriação para fins de reforma agrária no desatendimento à função socioambiental da propriedade rural, como é o caso do exemplo abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. INCRA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. CABÍVEL. ÍNDICES GUT E GEE. PERCENTUAIS AQUÉM DO LIMITE LEGAL. PROPRIEDADE IMPRODUTIVA. NÃO ATENÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL. APELAÇÕES

²⁶³ TRF-1 - AC: 00070145520104013901, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 18/09/2018, QUARTA TURMA, Data de Publicação: 16/10/2018.

CONHECIDAS. APELAÇÃO DO INCRA PROVIDA. APELAÇÃO DOS AUTORES PREJUDICADA ANTE A INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA.

1. Os Autores ingressaram com ação em face do INCRA visando desconstituir a vistoria prévia, o Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF) e as decisões da Autarquia que, no bojo de processo administrativo expropriatório, inseriram a Fazenda São Lucas nas hipóteses de desapropriação, imputando-lhes desatenção aos percentuais de produtividade (GUT e GEE), à legislação ambiental e aos cuidados ecológicos com a propriedade. 2. A Constituição Federal previu expressamente que os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social serão desapropriados. A função social só é cumprida quando atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. 3. Um imóvel será considerado improdutivo quando não alcançar os índices mínimos conhecidos como Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE. Enquanto o GUT deve ser de no mínimo 80%, o índice do GEE deverá ser igual ou superior a 100%. [...] 8. Além dos critérios de produtividade, também foram constatadas na fazenda ofensas a legislação ambiental, ante a não preservação do meio ambiente, o que também a torna desatenta com a sua função social, fato este incontroverso nos autos. 9. Correta a decisão administrativa tomada pelo INCRA de desapropriar o imóvel para fins de reforma agrária, ante sua improdutividade e desatenção à função social 10. Prejudicado o Apelo dos Autores, que se refere única e exclusivamente à majoração de honorários. Recurso do INCRA provido.²⁶⁴

No caso acima, o passivo ambiental identificado ganhou a relevância devida, tendo sido constatado que

as APPs estavam sendo utilizadas de forma irregular para fins de pastejo, que os processos erosivos, que inclusive soterraram uma nascente, decorreram do manejo inadequado do solo, e que a área de reserva legal não estava devidamente averbada quando da vistoria do INCRA.

De um modo geral, verifica-se que os aspectos ambientais nas demandas expropriatórias para fins de reforma agrária são tratados de forma residual pelo Poder Judiciário, quando não são completamente desconsideradas.

A esse respeito, vale registrar que há 15 anos, Emmanuel Oguri Freitas já destacava que “[a] Função Social Ambiental resta como mero elemento acessório à questão da produtividade para fins de desapropriação”²⁶⁵.

²⁶⁴ TRF-2 - APELREEX: 00004355020104025005 ES 0000435-50.2010.4.02.5005, Relator: GUILHERME DIFENTHAELER, Data de Julgamento: 31/10/2017, VICE-PRESIDÊNCIA.

²⁶⁵ FREITAS, Emmanuel Oguri. A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI** [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2008. p. 4294-4313.

Tal cenário, ao que tudo aparenta, não mudou: o que se observa na prática é que o INCRA ainda se furta de se valer da vertente ambiental nas desapropriações para fins de reforma agrária, postura que encontra guarida e validação nas decisões do Poder Judiciário.

Aliás, o posicionamento conservador dos tribunais pode também explicar o motivo pelo qual, mesmo com a pacificação do entendimento de que a função socioambiental justifica a expropriação para fins de reforma agrária, o próprio INCRA ainda pouco se utiliza desse viés, como verificado no subcapítulo 6.1.

6.3 Análise individualizada dos aspectos ambientais avaliados pelo INCRA na amostragem de ações judiciais

Passada à análise sobre como a função socioambiental da propriedade é utilizada no ajuizamento das desapropriações para fins de reforma agrária, passe-se a avaliar quais são os elementos ambientais comumente avaliados pelo INCRA representativos do inciso II do art. 186 da CRFB que trata da “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*”, tomando por base os processos judiciais mencionados na Tabela 2.

Para tanto, elaborou-se a tabela abaixo, que indica quais são os aspectos ambientais efetivamente avaliados em cada demanda.

Conforme se extrai da Tabela 3, e corroborando ao exposto no subcapítulo 4.4, a análise quanto à existência de passivos ambientais parece se limitar à avaliação da preservação da APP, bem como da constituição e averbação da Reserva Legal do imóvel.

Tabela 3²⁶⁶ – Tabela contendo dados sobre os aspectos ambientais identificados a partir dos processos extraídos da listagem fornecida pelo INCRA

#	Processo nº	Aspecto ambiental avaliado
1.	1001924-10.2018.4.01.3500	Constatou-se desmatamento em trechos localizados nas margens dos córregos (APP não foi totalmente preservada).

²⁶⁶ Tabela elaborada pela Autora.

#	Processo nº	Aspecto ambiental avaliado
2.	1001679-78.2018.4.01.3700	Constatou-se (i) que a APP não estava integralmente protegida, e (ii) que a Reserva Legal não estava averbada à margem da matrícula do imóvel.
3.	0002226-43.2016.4.01.3818	Não se aplica. Não houve identificação de passivo ambiental.
4.	0002859-83.2017.4.01.3506	Constatou-se (i) que a Reserva Legal, embora averbada, não foi preservada, e (ii) a existência de pastagem na Reserva Legal.
5.	0000862-31.2018.4.01.3506	Não se aplica. Não houve identificação de passivo ambiental.
6.	1000033-51.2018.4.01.3306	Constatou-se a ausência de definição de área e averbação de Reserva Legal.
7.	5000396-60.2018.4.04.7032	Constatou-se (i) a ausência de preservação e averbação da Reserva Legal, e (ii) que a APP não estava integralmente protegida.
8.	1000197-92.2018.4.01.3701	Constatou-se a ausência de definição de área e averbação de Reserva Legal.
9.	0800139-42.2018.4.05.8105	Constatou-se (i) a ausência de averbação da Reserva Legal, e (ii) que a APP não estava integralmente protegida.
10.	0800324-80.2018.4.05.8202	Não avaliado. Consta informação de que há barragem na área de Reserva Legal.

A partir de todos os casos utilizados na amostragem e dos precedentes elencados no subcapítulo 6.2²⁶⁷, foi possível confirmar que a análise quanto ao atendimento da função socioambiental da propriedade rural se baseia exclusivamente na proteção da APP e na averbação e preservação da Reserva Legal, relacionadas à cobertura vegetal nativa do imóvel rural.

Muito embora os Laudos Agronômicos de Fiscalização produzidos pelo INCRA também tenham identificado outros passivos ambientais existentes na propriedade, como, por exemplo, erosões, solo empobrecido, e assoreamento de recursos hídricos, tais aspectos somente eram mencionados com o objetivo de apresentar um retrato fiel da

²⁶⁷ Nota-se que todos os precedentes avaliados versam sobre a preservação de vegetação nativa no imóvel e averbação de Reserva Legal.

propriedade e, assim, permitir que já se estabelecesse o potencial do imóvel para futuros assentamentos a serem implantados, apontando, dessa feita, quais medidas viriam a ser executadas pelo INCRA.

A manutenção desse cenário e a ausência de ampliação dos critérios avaliados corroboram que o corpo técnico do INCRA continua se limitando a utilizar critérios mensuráveis²⁶⁸, no caso, APP e Reserva Legal, cujo valor do hectare é subtraído da quantia indenizatória.

Todavia, e diante da importância do meio ambiente, era de se esperar que o INCRA não se amparasse somente na avaliação da preservação da vegetação nativa do imóvel, mas passasse a considerar o máximo de ilícitos ambientais quanto possível, se valendo de todas as normas protetivas do meio ambiente no Brasil.

O que os casos recentes avaliados demonstram é que sequer houve tentativa de se ampliar os aspectos ambientais analisados, seja através de estruturação do corpo técnico do INCRA, ou mesmo pela criação de normas conjuntas ou parcerias com o IBAMA.

Aliás, o INCRA parece bastante confortável em manter restritos os requisitos até então utilizados para a avaliação dos passivos ambientais nos imóveis rurais.

Tal omissão, passados trinta e cinco anos da promulgação da CRFB, evidenciam que embora o meio ambiente tenha recebido protagonismo na reforma agrária no aspecto normativo, não há real preocupação em garantir a interseccionalidade entre a reforma agrária e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na prática.

6.4 Aparente insuficiência dos critérios de quantificação do passivo ambiental para ampla reparação

Como o visto no subcapítulo 6.2, nas desapropriações para fins de reforma agrária o INCRA aplica um desconto (em pecúnia) à quantia da indenização referente ao passivo ambiental identificado nas propriedades rurais o qual, ao menos em tese, deveria corresponder à indenização necessária a promover a efetiva recuperação do bem ambiental lesado.

²⁶⁸ Isto é, passíveis de serem mensurados de forma mais fácil, como é o caso da atribuição de valor a cada hectare de cobertura florestal.

Contudo, a análise do passivo ambiental acaba por se limitar a aspectos atinentes à proteção da cobertura vegetal do imóvel e da confirmação do cumprimento de requisitos legais relativos a percentuais mínimos de vegetação nativa e protegida nesses imóveis (como as APPs e áreas de Reserva Legal), o que impede impossibilita a imposição da obrigação de reparação integral ao proprietário.

Com base nessa constatação, busca-se confirmar se a conclusão encontra amparo nas demandas ajuizadas pelo INCRA elencadas na Tabela 2.

Para tanto, elaborou-se a Tabela 4 abaixo, que apresenta a listagem das demandas objeto de análise com enfoque nas informações disponíveis sobre o valor atribuído pelo INCRA aos passivos ambientais identificados nos imóveis rurais.

Tabela 4²⁶⁹ – Tabela contendo informações sobre o valor atribuído ao passivo ambiental em cada demanda constante da listagem fornecida pelo INCRA

#	Processo nº	Aspecto ambiental avaliado	Valor atribuído ao passivo ambiental
1.	1001924-10.2018.4.01.3500	Constatou-se desmatamento em trechos localizados nas margens dos córregos (APP não foi totalmente preservada).	R\$ 268.742,01
2.	1001679-78.2018.4.01.3700	Constatou-se (i) que a APP não estava integralmente protegida, e (ii) que a Reserva Legal não estava averbada à margem da matrícula do imóvel.	Foi constatado que a APP poderia ser recuperada naturalmente em função do maciço vegetal presente em seu entorno, de modo que não houve fixação de valor a ser descontado da quantia indenizatória.
3.	0002226-43.2016.4.01.3818	Não se aplica. Não houve identificação de passivo ambiental.	
4.	0002859-83.2017.4.01.3506	Constatou-se (i) que a Reserva Legal, embora averbada, não foi preservada, e (ii) a existência de pastagem na Reserva Legal.	R\$ 21.460,29, valor referente à compra de cerca para isolamento do local.

²⁶⁹ Tabela elaborada pela Autora.

5.	0000862-31.2018.4.01.3506	Não se aplica. Não houve identificação de passivo ambiental.	
6.	1000033-51.2018.4.01.3306	Constatou-se a ausência de definição de área e averbação de Reserva Legal.	Não houve fixação de valor.
7.	5000396-60.2018.4.04.7032	Constatou-se (i) a ausência de preservação e averbação da Reserva Legal, e (ii) que a APP não estava integralmente protegida.	R\$ 2.965,68
8.	1000197-92.2018.4.01.3701	Constatou-se a ausência de definição de área e averbação de Reserva Legal.	Não houve fixação de valor, considerando que “ <i>não se calcula o valor da averbação de reserva legal tendo em vista que os custos são imprecisos</i> ”.
9.	0800139-42.2018.4.05.8105	Constatou-se (i) a ausência de averbação da Reserva Legal, e (ii) que a APP não estava integralmente protegida.	R\$ 25.595,76
10.	0800324-80.2018.4.05.8202	Não avaliado. Consta informação de que há barragem na área de Reserva Legal.	

Dentre os casos listados na tabela acima alguns merecem especial destaque, como o segundo caso, no qual não houve arbitramento de quantia a título de passivo ambiental, por entender o INCRA de que a APP poderia ser recuperada integralmente de forma natural.

Ou seja, ainda que o passivo ambiental tenha sido efetivamente constatado, optou-se por não atribuir o dever de reparação ao proprietário, ao contrário do que preveem as normas ambientais que estabelecem o dever amplo de reparação.

O quarto caso listado, por sua vez, também releva circunstância curiosa, na medida em que não houve mensuração do passivo ambiental, mas de valor referente à aquisição da cerca necessária ao isolamento da Reserva Legal, valor este deduzido do *quantum* indenizatório.

O entendimento do INCRA no caso é bastante representativo da dificuldade do órgão em buscar garantir a reparação do bem lesado, tendo imposto ao proprietário tão

somente os custos referentes ao cercamento do local, para que se garanta a recuperação natural posterior.

No oitavo caso da tabela, o INCRA constatou a inexistência de área definida para a Reserva Legal, bem como a falta de sua averbação. Contudo, não houve desconto de qualquer valor, pois, no entender do corpo técnico, os custos de averbação – embora existam – são imprecisos e seriam irrisórios quando comparados ao preço da indenização. Tais considerações foram registradas no LAF:

De acordo com a documentação cartorária obtida, o proprietário não possui averbado à margem da matrícula do imóvel, área destinada a Reserva Legal. No entanto, existe no imóvel área de vegetação preservada suficiente para destinação do percentual exigido por Lei para Reserva Legal.

Não foram encontradas Áreas de Preservação Permanente no imóvel.

O imóvel não possui Reserva Legal averbada, no entanto, possui área em elevado grau de regeneração suficiente para ser averbada e utilizada como tal. Desta forma, não se calcula o valor da averbação de reserva legal tendo em vista que os custos são imprecisos, de tal sorte que para a efetivação do referido ato, consideram-se gastos com consultoria técnica para elaboração de projeto e apresentação do mesmo junto à SEMA/MA e pagamento das taxas administrativas junto à Secretaria, somados às taxas e emolumentos cartoriais.

Por se tratar de um valor irrisório comparado ao valor da avaliação, assim como é impreciso, este custo não entra nos cálculos do presente laudo, na forma de passivo ambiental.

Com esse entendimento, o INCRA acabou por impedir a assunção do custo associado à regularização da Reserva Legal ao proprietário rural, transferindo tal custo à coletividade, posto que será arcado pela Autarquia quando da implementação dos assentamentos.

Ademais, há valores calculados pelo INCRA que aparentemente podem se revelar irrisórios, como é o caso da quantia de R\$ 2.965,68 (dois mil e novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta e oito centavos) para recuperação e averbação da Reserva Legal do imóvel e à recuperação da APP.

De igual modo, cita-se o valor de R\$ 25.595,76 (vinte e cinco mil e quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e seis centavos) necessários à averbação da Reserva Legal do imóvel, bem como da recuperação da APP.

A partir do rol de casos informados pelo INCRA, é de se concluir que o passivo ambiental não é quantificado a partir de critérios e parâmetros aptos a auferir a totalidade do dano ambiental efetivamente causado pelo proprietário, mas somente a

partir da valoração da área de cobertura florística não preservada, a qual, por ser medida em hectares, é deduzida em critério econômico.

Em outras palavras, não há atribuição de valor econômico ao aspecto ambiental negativo como um todo, mas a elaboração de orçamento estimado para a recuperação de cobertura florística, estimativa que não parece ser suficiente para garantir a efetiva reparação do dano ambiental constatado, levando em consideração, ainda, que em determinados casos, sequer é fixado qualquer valor (casos 2, 6 e 8 da Tabela 4).

O que se nota é que a inexistência de regulamentação e a ausência de atuação conjunta do INCRA com os órgãos ambientais impedem que sejam ampliados os aspectos ambientais avaliados, o que impacta, por consequência, no valor atribuído à reparação do bem ambiental lesado.

Nesse sentido, a prática do INCRA não garante que o desconto referente ao passivo ambiental atinja a amplitude necessária para a reparação integral dos danos ambientais, sendo a indenização insuficiente a isentar o Poder Público e a coletividade de quaisquer ônus relacionados ao ilícito ambiental.

Abra-se, ainda, parêntese para se destacar que o abatimento do passivo ambiental do valor da indenização pela perda da propriedade, ainda quando suficiente para a adoção das medidas de recuperação²⁷⁰, poderá ser inferior ao montante pecuniário equivalente ao recurso natural econômico lesado, caso este englobe aspectos outros, como impacto à fauna da região, contaminação de lençol freático, piora da qualidade do ar, alteração de curso hídrico, processos erosivos graves, dentre outros.

Assim, se mesmo naqueles casos em que o desconto é suficiente para a recuperação do bem lesado é possível que demais externalidades não sejam compensadas. No cenário atual o que se tem é que, ao se limitar os passivos ambientais efetivamente analisados reduzindo a importância da indenização, o proprietário rural acaba por ser beneficiado, já que, após explorar inadequadamente os recursos naturais por longo período, ainda não se verá obrigado a indenizá-los de forma completa.

Nesse ponto, seria imprescindível que a atuação dos órgãos ambientais e de demais instituições que tenham por objetivo a defesa dos interesses coletivos, como é o

²⁷⁰ Abra-se parêntese para destacar que o procedimento de recuperação de áreas degradadas é deveras complexo e precisa de constante acompanhamento e monitoramento, sendo, ainda, possível que o valor inicialmente definido para as medidas se mostre insuficiente com o passar do tempo.

caso do Ministério Público, se fizesse mais presente, garantindo que fosse avaliado, efetivamente, o custo total da degradação ambiental (e não somente da cobertura florística e de elementos associados). Assim, seria possível verificar, inclusive, eventual configuração de responsabilidade ambiental nas esferas administrativa e criminal, conjuntamente ao mau uso do imóvel (descumprimento da função social).

Ademais, o modelo de contabilização do passivo ambiental também parece desconsiderar impactos de ordem social e o lucro já obtido pelo expropriado pelo uso dos atributos ambientais da propriedade ao longo do tempo, de modo que a mera dedução do valor econômico previsto para as medidas de recuperação a serem adotadas pelo INCRA pode não ser suficiente a impedir o enriquecimento sem causa do antigo proprietário. Nesse caso, haverá manutenção do processo de acumulação privada do expropriado, refletindo desequilíbrio e disparidade nas relações entre expropriados e Poder Público e expropriados e sociedade.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado²⁷¹

[a] liberdade de iniciativa na ordem econômica haverá de visar ao lucro justo e não aquele que traga benefícios somente para o empreendedor pois a “função social da propriedade” continua a ser um dos Pilares da Constituição brasileira de 1988 (art. 170, VI) (...).

Em outras palavras, não somente é relevante garantir a reparação do dano, mas é imprescindível que haja sua correta quantificação, na medida em que representa relevante instrumento de solidariedade social e de justiça distributiva, elementos conectados intrinsecamente à política pública da reforma agrária.

Tal perspectiva leva à invariável conclusão de que nem todos os prejuízos oriundos do passivo ambiental são considerados no computo indenizatório. Ou seja, ainda que o expropriado arque com o custo da recuperação do passivo ambiental, o que, na prática, não tem se verificado, ao mesmo tempo, se vê desobrigado de proceder eventual reparação de demais danos que porventura tenha causado durante o exercício do direito de propriedade, os quais serão, por consequência, suportados pelo Poder Público, e, por consequência, pela coletividade.

²⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28ª ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 290.

Apenas para que se tenha dimensão dos custos que o INCRA incorre, em consulta formulada acerca dos valores dispendidos com o objetivo de recuperar áreas degradadas e/ou promover a regularização ambiental de áreas destinadas à criação de assentamentos para fins de reforma agrária²⁷², verificou-se que entre 2012 e 2022 o INCRA investiu R\$ 464.584.898,03 (quatrocentos e sessenta e quatro milhões e quinhentos e oitenta e quatro mil e oitocentos e noventa e oito reais e três centavos). O valor engloba as ações de gestão ambiental em projetos de assentamento de Reforma Agrária, apoio no combate ao desmatamento nos assentamentos da Reforma Agrária, consolidação de assentamentos rurais, desenvolvimento de assentamentos rurais, e licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária.

Como menciona Carlos Alberto Gherzi²⁷³, a etapa de quantificação de danos assume notável relevância, pois, embora majoritariamente econômica, analisa a situação dentro do sistema econômico e em seguida dentro do sistema do direito para, através de critérios específicos, delimitar o *quantum* indenizatório conforme a ideia de justiça e equidade.

Se, nas desapropriações para fins de reforma agrária, o expropriado responsável por um passivo ambiental não repará-lo integralmente, o ônus de responder pelas externalidades negativas será transferido injustamente para a sociedade²⁷⁴.

Nessa situação, a assimétrica distribuição de responsabilidade parece levar à desvirtuação do propósito que se pretende com o desconto de passivo ambiental (e com a própria responsabilidade por danos ambientais), que é exatamente permitir que o abuso do direito seja condenável, inclusive em termos econômicos materializados na reparação integral de danos causados, sem transferência do ônus para a sociedade.

²⁷² Foi formulado pedido de Acesso à Informação sob o nº 21210.011672/2022-69.

²⁷³ GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación Económica del Daño. Proceso de consumo, ahorro y generación de riqueza.** Reparación en dinero o en especie. Renta Lesiones. Valor de la vida humana. Buenos Aires: Astrea. 1998, p. 57-58.

²⁷⁴ Além de poder haver incorporação de passivo ambiental nos assentamentos rurais e a necessidade de adoção de outras medidas de reparação, o que representa problema que não se apresentará no presente estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, ganharam força as discussões sobre que tipo de mundo deixaremos para as próximas gerações, não sob o viés da herança, do legado, mas a partir da constatação de que a proteção do meio ambiente é necessária para a sobrevivência futura.

A crescente preocupação com o futuro das próximas gerações levou à edição de inúmeras normas que foram conferindo cada vez mais proteção jurídica, passando-se a outorgar ao meio ambiente caráter constitucional, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de interesse difuso, devendo, assim, ser zelado não só pelo Poder Público, mas pela coletividade. E vai além, o meio ambiente passou a ter posição de bem jurídico independente e de relevante interesse público.

Todavia, toda a relevância dada ao meio ambiente passaria a conflitar com o direito de propriedade (e, por conseguinte, de explorar a terra), passando a ser necessário aproximá-los, de modo a buscar a garantia de ambos, sem que isso representasse um embate normativo. Assim, estabeleceu-se o meio ambiente como valor jurídico constitucional condicionador do direito de propriedade.

E, verificado o não cumprimento da função social da propriedade rural, ela estará passível à desapropriação para fins da reforma agrária.

Ocorre que, como se constatou ao longo do presente estudo, a avaliação do (des)atendimento da função socioambiental ainda carece de mais robustez, na medida em que não se leva em conta a integralidade dos recursos naturais da propriedade rural, nem mesmo todo o aparato normativo que garante a proteção dos bens ambientais. Muito embora a preservação da floresta nativa nos imóveis rurais seja extremamente relevante, não há como tal aspecto ser considerado de forma isolada.

Além disso, em contraposição ao que garantem as normas que visam tutelar o meio ambiente, o INCRA acaba por absorver o prejuízo pelos passivos ambientais, não respondendo o infrator pela reparação da área de forma integral. Aliado a isso, também não se verifica uma atuação conjunta do INCRA com o IBAMA e outros stakeholders visando a responsabilização dos proprietários nas esferas administrativa e criminal. Isto

é, a sistemática atualmente estabelecida retira completamente a propriedade do proprietário pelos passivos ambientais identificados ou identificáveis.

A pesquisa de precedentes e os casos mais recentes do INCRA não trouxe novidades, mas confirmaram as fragilidades existentes antes mesmo da redemocratização brasileira e as impressões de que a função socioambiental da proprietária é mais aparente do que efetiva.

O que se constatou é que, apesar da unidade da CRFB, essa visão se confirma somente na teoria, pois não se externaliza na prática, que busca assegurar, a todo momento, o status quo atual que releva uma clara separação entre os ramos agrário e ambiental e a ausência de interesse político em transpor obstáculos e propor soluções.

O que se vê é uma reiterada atualização do discurso buscando impedimentos, mas nunca soluções: ora é a legislação que não é clara sobre a possibilidade de desapropriação com base na violação dos deveres de preservação ao meio ambiente; ora falta atuação conjunta entre INCRA e IBAMA; ora falta norma técnica conjunta que discipline exaustivamente a função socioambiental; ora o passivo ambiental não se afigura grave a justificar a perda do direito de propriedade.

A partir dessa ausência de ímpeto do Poder Público, a função socioambiental da propriedade rural não tem forças para se sobressair às diversas tentativas que almejam excluir a dimensão ambiental da reforma agrária, seja pelo questionamento das normas, pela falta de estrutura do INCRA, pelo conservadorismo do Poder Judiciário na aplicação das leis.

Assim, a ampliação do aparato normativo não resolveu um problema que é, sobretudo, de cultura jurídica e discurso de elite, os quais somente poderão começar a ser endereçados a partir de uma mudança no cenário político (dependendo majoritariamente dos *policy cycles*) e jurídico, que só ocorrerá através da priorização da política pública da reforma agrária, o que deverá ocorrer conjuntamente com maior transversalização com as políticas públicas ambientais, isoladas do viés produtivista e econômico da reforma agrária.

Ao contrário do que se podia cogitar, a relevância do meio ambiente não se mostra, ainda, forte o bastante para se sobrepor ao ideário capitalista da propriedade privada, o que significa dizer que o sistema de tutela ambiental que se estabeleceu no

Brasil ainda possui força insuficiente para se contrapor a determinados interesses particulares.

Assim, e ainda que a mudança dependa de maior enfoque à reforma agrária pelo Poder Público, e, por conseguinte, ao viés ambiental nela inserido, uma possível solução é o fortalecimento da dimensão ambiental da função social da propriedade, através da criação de normativas técnicas específicas que permitam a ampliação dos aspectos ambientais avaliados na reforma agrária e a garantia da máxima reparação do dano pelo proprietário descumpridor da função social.

Tal mudança também dependerá do interesse da gestão em garantir uma atuação conjunta do INCRA com os órgãos executores das políticas ambientais no Brasil.

Conclui-se, assim, que o meio ambiente parece estar esquecido na política pública da reforma agrária, e que, independentemente de sua posição cada vez mais privilegiada, ainda merece ganhar maior relevância na execução dessa política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marcos Prado. **Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALEMANHA. **CONSTITUIÇÃO WEIMAR** de 11 de agosto de 1919. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Germany_Prussia_1919?lang=en#s553. Acesso em 7 jul. 2022.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **A função social da propriedade na constituição federal de 1988**. Salvador: JusPodivum, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A Propriedade Rural no Brasil**. Ed. OABRJ Pesquisa. 1985.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. – São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A recuperação de danos ecológicos no direito brasileiro. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 14, n. 29, p. 293-321, 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. – 22. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2021.

BENJAMIN, Antônio Hermann. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente**. In: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman V. et al. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de Direito ambiental**, v. 14, p. 48, 1999.

BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade Civil e proteção ao meio ambiente** / Luciana Stocco Betiol. – São Paulo : Saraiva, 2-10. – (Coleção professor Agostinho Alvim / coordenação Renan Lotufo).

BRANDÃO, L. C. K. A colonização brasileira, do descobrimento ao Estatuto da Terra. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 1, 2009.

BRASIL. Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária em Defesa do Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária**. Ribeirão Preto (SP), 13 dez 1999.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 24 janeiro 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 abril. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 abril. 2022.

BRASIL. **Collecção das decisões do Governo do Imperio do Brasil.** Imprensa Nacional. 1878. Disponível em https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_part_e3.pdf?sequence=3. Acesso em 09 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.** Dispõe sobre desapropriação por interesse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0554impresao.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987.** Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais - Inter, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2363.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 91.766, de 10 de outubro de 1985.** Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91766.html. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 95.715, de 10 de fevereiro de 1988.** Regulamenta as desapropriações para reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95715.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9o, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o

Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.235, de 5 de maio de 2014**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7830.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. **Índice de Legislação Agrária**. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE-Incra. 2^a Edição - Atualizado até dezembro de 2022. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/indice_legislacao_agraria.pdf. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal de 2012). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Consultoria Jurídica. **Parecer Conjunto/CPALNPCGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004**. Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004.

BRASIL. **O Incri**. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. STJ. **Súmula 629**. Disponível em <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5059/5185>. Acesso em: 23 jan. 2023

BRUNDTLAND, Gro Harlem et al. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, v. 2, 1991.

CABOCLO, Natalya; MASSUQUETTO, Josely Trevisan. Propriedade produtiva e desapropriação: uma marcha lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional. **Reforma agrária e meio ambiente—teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 237-258, 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. – 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

CASSETTARI, Christiano. **Direito agrário**. – São Paulo: Atlas. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DE CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

CUNHA, MARIANA SWERTS; REZENDE, ELCIO NACUR. A propriedade socioambiental como "instrumento" de sustentabilidade e garantia ao futuro: uma análise do direito de propriedade e do dever de solidariedade entre gerações. **Revista dos Tribunais**, v. 2017, p. 02-16, 2017.

DA SILVA PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil – Vol. IV / Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DECLARAÇÃO DO RIO, **Agenda 21**, CNUMAD, 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 12 set. 2022.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. **O mito da natureza intocada**. – 6ª ed. Ampliada. – São Paulo. Hucitec: Nupaub-USP/CEC, 2008.

DOSSO, Taisa Cintra. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável: aspectos obrigacionais e instrumentos legais de proteção**. 2008. 145 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2008. Available at: <<http://hdl.handle.net/11449/89863>>. Acesso em: 23 out. 2022.

ELKINGTON, J. **Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium**. Australian CPA, v. 69, p. 75, 1994.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Editora Boitempo, 2013.

ESTERCI, Neide; DO VALLE, Raul Silva Telles. **Reforma agrária e meio ambiente**. Instituto Socioambiental, 2003.

FRANÇA. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html. Acesso em 15 set. 2022.

FREITAS, Emmanuel Oguri. (2006). A cerca jurídica da terra. Confluências | **Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito**, 7(1), 34-41. <https://doi.org/10.22409/conflu7i1.p154>. Acesso em: 23 out. 2022.

FREITAS, Emmanuel Oguri. A FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ATUAÇÃO DO INCRA EM CONTRASTE COM A NORMA POSITIVADA. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI** [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2008. p. 4294-4313.

FIGUEIREDO, Luciana Monduzzi. **Reforma Agrária no Estado Socioambiental de Direito**. In: Coleção Conpedi/Unicuritiba. Organizadores : Orides Mezzaroba / Raymundo Juliano Rego Feitosa / Vladmir Oliveira da Silveira / Viviane Coêlho Séllos-Knoerr. Coordenadores : Norma Sueli Padilha / Celso Antonio Pacheco Fiorillo/ Livia Gaigher Bosio Campello. Título independente - Curitiba - PR . : vol.4 - 1ª ed. Clássica Editora, 2014.

FOWLER, Marcos Bittencourt; DA CRUZ, André Viana; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da

função ambiental da propriedade. **Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, p. 217-236, 2010.

GHERSI, Carlos Alberto. **Cuantificación Económica del Daño. Proceso de consumo, ahorro y generación de riqueza**. Reparación en dinero o en especie. Renta Lesiones. Valor de la vida humana. Buenos Aires: Astrea. 1998.

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. 6.ed.—São Paulo: Expressão Popular : Perseu Abramo, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1990.

HACKBART, Rolf. Desenvolvimento rural: terra e mudanças climáticas. **ESTADO SOCIAL CONTRA A BARBÁRIE**, p. 301.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros - 1963. São Paulo.

INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 35 de 24/03/2004**. *Estabelece procedimentos técnicos e administrativos nas ações de obtenção de recursos fundiários.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_35_2004.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 41 de 26/08/2004**. *Acresce e altera dispositivos da Norma de Execução/INCRA/SD/Nº 35, de 25 de maio de 2004 e dá outras providências.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_41_2004.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

INCRA. **Norma de Execução SD/INCRA nº 83 de 26/05/2009**. *Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_83_2009.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

INCRA. **Norma de Execução DT/INCRA nº 95 de 27/08/2010.** *Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_95_2010.pdf.

INCRA. **Instrução Normativa nº 81, de 21 de novembro de 2014.** *Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_81_2014.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

INCRA. **Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015.** *Estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais e dá outras providências.* Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_83_2015.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

IWASAKI, Micheli Mayumi. Função Social da Propriedade Rural e a Proteção Jurídica do Meio Ambiente. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, ago./dez. 2007.

JORDÃO, Luciana Ramos; BARBOSA, Caroline Vargas. A Interface da Preservação do Meio Ambiente por Meio da Sustentabilidade como Princípio de Direito Agrário: A Hermenêutica que Transcende as Linhas Impostas em Busca de um Novo Paradigma. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 2, n. 1, p. 243-262, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. – 5ª. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

KRELL, Andreas Joachim. **Concretização do dano ambiental: algumas objeções à teoria do “risco integral”.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 35, n. 139, p. 23-37, jul./set. 1998.

LINHARES, Maria Yedda. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil** / Maria Yedda Linhares, Francisco Carlos Teixeira da Silva – 1. ed.—São Paulo: Expressao Popular, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28ª ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de estocolmo à Rio-92**. 2005. 327 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) —Universidade de Brasília, Brasília, 2005

MARTINS. Jose de Souza. **O cativo da terra**. – 9. ed., 4ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2021.

MAY, Peter; LUSTOSA, Maria Cecília; VINHA, Valéria. **Economia do meio ambiente**. Elsevier Brasil, 2010.

MCCORMICK, John. 1992. **Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: RT, 1980.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MÉXICO. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Disponível em <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Acesso em 7 jul. 2022.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental: Responsabilidade em matéria ambiental**. – v. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 4 – Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, Antonio Herman V. Benjamin.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Ambiental: Responsabilidade em matéria ambiental**. – v. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 6 – Elementos da Responsabilidade Civil Ambiental, Darlan Rodrigues Bittencourt e Ricardo Kochinski Marcondes.

MIRANDA, Alcir Gursen de. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. – Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MOLINA, Mônica Castagna; DE SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; NETO, Fernando da Costa Tourinho. **Introdução crítica ao direito agrário**. GTRA-DEX/FD/NEP/NED, 2002.

NAZO, Georgette N.; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de direito administrativo**, v. 223, p. 75-104, 2001.

OLIVEIRA FILHO, Ari Alves de. **Responsabilidade civil em face dos danos ambientais**. - Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** | As Nações Unidas no Brasil. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 7 jul. 2022.

OPTIZ, Oswaldo. **Tratado de direito agrário brasileiro** / Oswaldo Optiz, Silvia C. B. Optiz. – São Paulo: Saraiva, 1983.

PEREIRA, M. de Paula. **Função social da posse e a função social da propriedade: o direito como instrumento para modificar a realidade social**. CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, [S. l.], n. 7, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17115>. Acesso em: 29 jan. 2023.

PORTUGAL. **Ordenações, e leys do reyno de Portugal, confirmadas, e estabelecidas pelo senhor Rey D. João IV**. Livro IV. Título XLIII. Das Sesmarias. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242778>. Acesso em 7 jul. 2022.

PORTUGAL. **Regimento que levou Tomé de Souza governador do Brasil**, Almerim, 17/12/1548. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5523820/mod_resource/content/1/2.%20Regimento%20do%20Governo-Geral%20%28Tomé%20de%20Souza%29%2C%201548.pdf. Acesso em 5 jul. 2022.

RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**, Lisboa: Presença, 1982.

REED, John. **Dez dias que abalaram o mundo**. E-book. Editora Companhia das Letras, 2010.

RORIZ, Giovana Ferro de Souza. **Atividade agrária de sequestro florestal de carbono: um novo conceito de produtividade do imóvel agrário**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RÚSSIA. **Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado**. Disponível em nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes1.html. Acesso em 6 março 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer; prefácio Antonio Herman Benjamin; apresentação José Rubens Morato Leite. – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Jose Graziano da. **Para entender o Plano Nacional de reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SindPFA. **Avaliação de Imóveis Rurais pelos Peritos Federais Agrários**. | Conselho Editorial: Isaías Ferreira de Mendonça, Keila Christina Bernardes, Josan Flávio Gonçalves da Rocha, Najara Frota Ramos, Ricardo de Araujo Pereira. - Brasília, DF: SindPFA 2019.

SOUZA, Marcos Rogério de. **IMÓVEL RURAL, FUNÇÃO SOCIAL E PRODUTIVIDADE**. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/7028/5004>. Acesso em: 4 fev. 2023.

SOUZA, Marcos Rogério de. **Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro** / Marcos Rogério de Souza. – Franca: UNESP, 2007.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. – Curitiba: Arte e Letra, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Desapropriação Sanção por descumprimento da função social? **Revista de Direito Agrário**, MDA, Incra, Nead, ABDA, ano 19, n° 18, 2006, p. 65-76. Disponível em <http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/Desapropria%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003

STROZAKE, Juvelino José (Ed.). **A questão agrária e a justiça**. Editora Revista dos Tribunais, 2000.

ANEXO 1

**Resposta à consulta formulada através de Acesso à Informação sob o nº
21210.000032/2022-23**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
 REFORMA AGRÁRIA - SEDE
 COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO AO CONTENCIOSO JUDICIAL

NOTA n. 00005/2022/CGC/PFE-IN CRA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 21210.000032/2022-23

Interessado: CIDADÃO E-SIC

Assuntos: DESAPROPRIAÇÃO E OUTROS

1. Cuida-se de "Solicitação"^[1] (SEI-IN CRA 11314365) fulcrada na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) protocolada em 03/01/2022 e encaminhada pela OUVIDORIA – OUV para atendimento pela DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO – DD.

2. No Despacho DDI 11359651^[2], de 17/01/2022, a COORDENAÇÃO-GERAL DE IMPLANTAÇÃO – DDI/DD, "quanto ao item I" da "Solicitação", sugeriu a "remessa dos autos à PFE/CGC, a qual possui informações mais concretas acerca das ações judiciais."

3. Os autos me vieram em 19/01/2022 (ontem).

*

4. O referido item I da "Solicitação" possui o seguinte teor:

(I) quantidade de ações desapropriatórias ajuizadas pelo INCRA nos últimos 5 anos

5. Após consulta aos arquivos desta Coordenação-Geral, e considerando o período de 03/01/2017 a 03/01/2022, informa-se que nos últimos 5 (cinco) anos o INCRA ajuizou, por descumprimento de função social da propriedade rural, 13 (treze) ações judiciais de desapropriação, classificadas no arquivo em anexo.

6. Respondido o singelo questionamento do particular, restitua-se o expediente à DD.

7. **Antes**, ao crivo superior.

Brasília, 20 de janeiro de 2022.

[assinado eletronicamente]

FELIPE D. G. CAVALCANTI

Procurador Federal

Coordenador-Geral em exercício de Substituição da Titular (Portaria INCRA nº 119, de 24/01/2020)

CGC/PFE-INCRA-Sede



Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21210000032202223 e da chave de acesso clc32621

Notas

1. [^] *Seq. 1.*
2. [^] *Seq. 6.*

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DUTRA GURGEL CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (*agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 803775915 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DUTRA GURGEL CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (*agu.gov.br). Data e Hora: 20-01-2022 20:46. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
