

# DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA DE IMÓVEL RURAL PRODUTIVO COM FUNDAMENTO NO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

## EXPROPRIATION FOR LAND REFORM OF PRODUCTIVE RURAL PROPERTY GROUNDED ON THE VIOLATION OF ENVIRONMENTAL FUNCTION OF PROPERTY

*Joaquim Basso*<sup>1</sup>

### RESUMO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito fundamental, assim como o direito de propriedade. Este só pode ser encarado pelo viés de sua função social, sem o atendimento da qual não se pode falar em legítimo direito de propriedade. Apesar de a desapropriação para fins de reforma agrária buscar sancionar o descumpridor da função social da propriedade, quando este é senhor de uma propriedade produtiva, a Constituição coloca direitos fundamentais em conflito, excepcionando a susceptibilidade do imóvel produtivo àquele procedimento (art. 185, II, Constituição), o que se destaca quando há descumprimento da função socioambiental (art. 186, II, Constituição). Por meio do método bibliográfico, buscou-se averiguar a possibilidade jurídica de se realizar a desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel produtivo, quando seu proprietário é descumpridor da função socioambiental da propriedade. Ponderando-se os valores constitucionais envolvidos, concluiu-se pela impossibilidade desse procedimento. Essa conclusão justifica-se no fato de aquela espécie de desapropriação estar vinculada a uma finalidade constitucional, qual seja, a reforma agrária. Portanto, trata-se de um instrumento inadequado à recuperação de danos ambientais, que, por sua vez, pode ser alcançada por outros instrumentos mais eficazes e adequados.

**Palavras-chave:** Ponderação de princípios; Desapropriação por interesse social; Meio ambiente.

### ABSTRACT

The right to an ecologically balanced environment has the nature of a fundamental right, as well as the right to property. The latter can only be seen through the perspective of its social function, without the fulfillment of which there is no lawful property right. Despite the expropriation for agrarian reform purposes seek to sanction the violator of the social function of property, when the property is productive, the Brazilian Constitution places fundamental rights in conflict, by excluding the productive property from the susceptibility of agrarian expropriation (art. 185, II, Brazilian Constitution). This conflict stands out when the environmental function of property is not fulfilled (art. 186, II, Brazilian Constitution). Through the literature method, it was intended to investigate the legal possibility of performing the expropriation for agrarian reform purposes of productive property when its owner is in violation of social and environmental function of property. Weighing up the constitutional values involved, this paper defends the impossibility of this procedure. This conclusion is justified by the fact that this kind of expropriation is tied to a constitutional

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Agroambiental (UFMT). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Ambiental com ênfase em Licenciamento Ambiental (UCDB). Graduado em Direito (UFMS) e em Agronomia (UNIDERP). Advogado. E-mail: joaquimbasso@gmail.com.

purpose, namely, land reform, which is not suitable for recovery of environmental damage, which, at last, can be achieved by others more efficient and appropriate instruments.

**Keywords:** Weighing of principles; Expropriation by social interest; Environment.

## 1 INTRODUÇÃO

A crise do meio ambiente não mais é segredo. No Brasil e no mundo, já se atentou para o fato de que o desenvolvimento econômico, tanto global como local, não pode continuar da forma como está, ou os recursos naturais, essenciais à sadia qualidade de vida do ser humano, não mais resistirão à exploração desmedida do Homem.

Nesse contexto, a atividade agrícola, desenvolvida no ambiente rural, assume crucial relevância, na medida em que se liga diretamente à produção de alimentos e, ao mesmo tempo, à direta exploração de recursos naturais. Daí decorre a função social da propriedade rural, cujo descumprimento é motivo autorizador da expropriação do bem do particular, não sendo nem mesmo necessário para tanto que o pagamento da terra nua seja em dinheiro, sendo possível fazê-lo em títulos da dívida pública.

Trata-se do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, que culmina com o ato estatal em que o poder de império do Estado encontra-se no seu clímax. Nessa linha, a função social da propriedade coloca-se como um princípio fundamental da Constituição, cuja violação relativiza até mesmo o direito de propriedade, postulado do Direito desde há muito garantido.

Implícita e, no que se refere à propriedade rural, explicitamente à ideia de função social da propriedade, encontra-se o dever de respeitar o meio ambiente e de desenvolver uma atividade econômica de forma sustentável e com adequado aproveitamento dos recursos naturais. O *direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado*, nesse diapasão, não é menos relevante para a Constituição (CF) do que a função social da propriedade. Tanto é assim que o art. 225 estabelece aquele como direito de todos, impondo, inclusive, deveres ao Poder Público, no seu §1º, para que seja efetivado.

Diante desses valores fulcrais da Constituição, o Poder Público, por meio de sua autarquia competente para a desapropriação para fins de reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem tentado proceder, ainda que timidamente, à desapropriação de imóveis que, de um lado, apresentam índices de produtividade acima do mínimo, e de outro, descumprem a legislação ambiental.

As situações mencionadas têm surgido, por enquanto, em áreas de conflito, em que os movimentos sociais de trabalhadores rurais sem-terra exercem pressão política sobre o

governo e exigem a desapropriação de certos imóveis, em razão de que neles há um histórico peculiar, como ocorre com áreas em que houve violência e morte dos chamados “sem-terras”.

Ocorre que, muito embora, em princípio, pareça possível que essa tese tenha legitimidade, o art. 185, II, da Constituição, protege a propriedade classificada como produtiva, dispondo expressamente que esta é insuscetível à desapropriação para fins de reforma agrária.

É no evidente conflito jurídico entre normas constitucionais que reside a justificativa do presente artigo. O problema que se propõe a resolver é resumido com a seguinte questão: poderiam as propriedades produtivas, mesmo que abarcadas pela exceção do art. 185, II, da CF, ser desapropriadas para fins de reforma agrária (art. 184, CF), quando descumprirem o art. 186, II, da CF, isto é, a função social da propriedade em sua vertente ambiental?

É importante notar que, para solucionar esse problema, no presente artigo, ateu-se aos parâmetros constitucionais do tema. Isso quer dizer que não foi investigada a questão sob o ponto de vista do princípio da legalidade, pelo qual a Administração Pública só pode fazer aquilo que for autorizado em lei. Isto é, se for constitucional desapropriar uma propriedade produtiva para fins de reforma agrária, com fundamento no descumprimento da função socioambiental da propriedade, ainda assim seria necessário que houvesse lei regulamentando como se daria o procedimento para fiscalizar e constatar essa situação, o que, até hoje, inexistente, tanto no âmbito das leis ordinárias como no que se refere a regulamentos editados pelo Poder Executivo<sup>2</sup>. Não é objeto do presente estudo, portanto, avaliar a necessidade dessa regulamentação, mas sim se esta seria válida caso existisse, isto é, se tal regulamentação seria constitucional.

O método de pesquisa utilizado envolveu a pesquisa bibliográfica perante a doutrina, bem como amplo levantamento da jurisprudência a respeito do assunto, tendo em conta que o assunto é ainda incipiente nesse campo.

O presente artigo foi dividido em três principais considerações: primeiro, avaliou-se o conflito entre direitos fundamentais que a questão apresenta; depois, foram relatadas

---

<sup>2</sup> O Plenário do Tribunal de Contas da União, em auditoria no INCRA, verificou que seria necessária a edição dessas normas, consignando em seu relatório final a seguinte recomendação à administração daquela autarquia: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.4. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que: [...] 9.4.4. elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 557/2004**, do Plenário. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 12 maio 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Pesquisa em formulário. Acesso em: 21 fev. 2011).

diferentes perspectivas sob as quais esse conflito pode ser solucionado; e por fim, foi exposta nossa conclusão.

Assim sendo, enfim, o presente estudo tem por objetivo averiguar a possibilidade jurídica, diante do contexto constitucional, de realização de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade produtiva, com fundamento no descumprimento de sua função social da propriedade em sua vertente ambiental.

## **2 CONFLITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: DIREITO DE PROPRIEDADE (FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE) VERSUS MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

O art. 225, da Constituição brasileira vigente, trouxe importante inovação para o regime constitucional do país. O significado dessa disposição constitucional extrapola em muito o seu mero sentido literal. A menção do Texto Maior, conjugada com inúmeros diplomas normativos internacionais e Constituições estrangeiras, leva Paulo Affonso Leme Machado a considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um verdadeiro **princípio de Direito Ambiental**<sup>3</sup>. Com isso, quer-se dizer que a norma do art. 225 da CF é “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência”, na já clássica definição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup>. No mesmo sentido, Édis Milaré, no estudo do que ele chama “princípio do ambiente ecologicamente equilibrado”, afirma: “É, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o *status* de verdadeira cláusula pétrea”<sup>5</sup>. Trata-se, portanto, de consolidada norma de natureza principiológica.

Por outro lado, também a função social da propriedade é dotada de natureza principiológica. Guilherme José Purvin de Figueiredo afirma categoricamente que, mais do que isso, o princípio da função social da propriedade é um megaprincípio, voltado à consecução da finalidade última de toda ordem jurídica democrática, isto é, a dignidade da

---

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. rev. atl. amp. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 57-61.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 942-3.

<sup>5</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atl. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 159.

pessoa humana<sup>6</sup>. A lição de Purvin Figueiredo é corroborada pelas definições objetivas e amplas fornecidas pela própria Constituição Federal, em seu art. 182, §2º, e 186.

Dessa maneira, a doutrina é tranquila em aceitar a natureza principiológica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, da mesma maneira, da função social da propriedade.

Também não se pode ter dúvidas de que a questão a ser aqui enfrentada apresenta o confronto de dois *direitos fundamentais*. O **direito de propriedade** não só é direito fundamental, como talvez seja o mais antigo e arraigado de todos eles, tanto que é mencionado, por várias vezes, no *caput* e nos incisos do art. 5º da Constituição Federal vigente. O **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, por sua vez, apesar de não estar no rol do art. 5º – por seus próprios termos (§2º), este não é exaustivo – também é direito fundamental, consagrado com o advento da Constituição de 1988<sup>7</sup>.

O conflito de princípios e direitos que se propõe superar é de simples entendimento. De um lado, temos o proprietário rural e seu **direito de propriedade**, sendo exercido com observância de pelo menos um dos vários aspectos da **função social da propriedade rural**, indicados no art. 186 da Carta Maior, como por exemplo, pelo aproveitamento racional e adequado de sua propriedade (art. 186, I, CF), pelo atendimento do bem-estar do proprietário e das outras pessoas que se relacionam com o imóvel (art. 186, IV, CF), pelo alcance dos níveis mínimos de *produtividade* (regulamentados na Lei n.º 8.629/1993), entre outros aspectos. Todos estes, como deflui das disposições constitucionais (art. 186, principalmente), são requisitos exigidos de forma cogente pelo ordenamento pátrio.

Noutro extremo, temos o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** de *todos*, direito esse que também se expressa em um dos aspectos da função social da propriedade, a que chamamos **função socioambiental**, expressamente trazida pelo art. 186, II, da CF. No problema em análise, o proprietário do imóvel rural está a violar esse direito, quer

---

<sup>6</sup> “O princípio da função social da propriedade paira no ordenamento jurídico, na verdade, como um megaprincípio, que engloba os princípios da propriedade privada, da defesa do meio ambiente, dos valores sociais do trabalho e da defesa do consumidor, dentre outros. [...] Trata-se de um megaprincípio voltado à consecução da finalidade última de toda ordem jurídica democrática: a valorização da dignidade humana, que, no plano da normativa ambiental, é alcançada por regras que propiciem a vida com saúde e um meio ambiente natural e cultural que permita o desenvolvimento das potencialidades criativas do ser humano” (FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 125).

<sup>7</sup> É o que asseveram os seguintes autores: MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 187; BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 97. Neste último, o autor cita diversos outros autores que concordam que o direito em questão é, sem dúvida, de natureza fundamental.

porque descumpra limitações administrativas, infringindo normas que instituem áreas de preservação permanente (APPs) e reserva legal, ou qualquer outro tipo de limitação, quer porque esteja violando outras normas ambientais e causando danos ao meio ambiente. Mais ainda, o proprietário pode estar a violar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não só pelo desrespeito a normas *limitativas*, mas também pelo não cumprimento de normas *impulsivas* (função socioambiental impulsiva<sup>8</sup>): por exemplo, como ocorre com aquele que se esquivava de desenvolver sua atividade de forma sustentável, com atenção à preservação dos recursos naturais e manutenção da disponibilidade deste para as futuras gerações, que também está a *violar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

Em um conflito entre tamanhos interesses, qual deles deverá prevalecer?

A primeira premissa para a solução dessa questão é notar que em um conflito entre normas principiológicas – e o conflito entre direitos fundamentais não é diferente<sup>9</sup> – difere do mero conflito entre *regras*.

Paulo Bonavides, ao estudar a matéria, estabelece que princípios e regras são espécies do gênero *norma* e, enquanto os primeiros são mandamentos de otimização do sistema, podendo ser cumpridos em distintos graus e qualidades, as últimas ou são cumpridas, ou não são; ou são válidas, ou não. Prossegue aquele autor, com alicerce nos ensinamentos do jurista Robert Alexy, asseverando que a distinção entre essas duas espécies de normas é mais nítida quando se verifica a **colisão** entre princípios e o **conflito** entre regras. Este é solucionado pelo estabelecimento de uma cláusula de exceção, em que uma dada regra passa a ser considerada sem validade quando diante de outra regra conflitante. Por outro lado, a **colisão de princípios** ocorre “se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro,

---

<sup>8</sup> Não há dúvidas que a função socioambiental impõe obrigações positivas ao proprietário rural. É em decorrência desse princípio que se tem entendido que a observância da legislação ambiental estende-se até àqueles que não eram proprietários à época em que os danos ambientais foram causados. O passivo ambiental é de responsabilidade do atual proprietário, independentemente de quando tenha sido causado – trata-se de obrigação *propter rem*, como lembra Édis Milaré (MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 169) e como tem entendido de forma pacífica o Superior Tribunal de Justiça (por exemplo no seguinte julgamento, que alude à jurisprudência pacífica daquela Corte: STJ, REsp 453.875/PR; 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin; 18 out. 2007, DJE 11/11/2009).

<sup>9</sup> Luís Roberto Barroso classifica a colisão de normas constitucionais em colisão entre princípios constitucionais, entre direitos fundamentais e entre direitos fundamentais e outros valores e interesses constitucionais. Quando tratando da segunda espécie, assim leciona Barroso: “A *colisão entre direitos fundamentais* não deixa de ser, de certa forma, uma particularização dos conflitos descritos acima [colisão entre princípios constitucionais]. É que, em rigor, a estrutura normativa e o modo de aplicação dos direitos fundamentais se equiparam aos princípios” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 329 – esclareceu-se o que se encontra entre colchetes).

hipótese em que um dos princípios deve recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza”<sup>10</sup>.

O que é importante aqui notar é que, quando princípios (ou direitos fundamentais) colidem, a solução desse embate não ocasionará a revogação de um princípio, ou mesmo sua nulidade. Ambos os princípios devem coexistir no ordenamento, ainda que conflitantes. Ocorre que, em um determinado caso concreto, certo princípio deverá ser relativizado, “recuado”, para dar lugar à aplicação de outro. Com espeque nos ensinamentos de Ronald Dworkin, Paulo Bonavides acrescenta que, ao contrário das regras que são aplicáveis à maneira de “tudo ou nada”, os princípios são dimensionados por *peso* ou *valor*<sup>11</sup>. Em suma, enquanto as regras são avaliadas por um prisma *lógico*, os princípios são ponderados de forma *axiológica*<sup>12</sup>.

Ante essas peculiaridades, Luís Roberto Barroso escreve que a subsunção não é o método de raciocínio adequado à aplicação de princípios e direitos fundamentais. Esse método, no qual há uma premissa maior (norma), outra menor (fatos) e um resultado, “não é suficiente para lidar com as situações que envolvam colisões de princípios ou de direitos fundamentais”<sup>13</sup>. José Joaquim Gomes Canotilho tece comentários sobre a **ponderação de bens**, no esforço de estabelecer parâmetros científicos para o “balanceamento” de princípios, quando estes se encontram em conflito. Os pressupostos para essa ponderação, conforme Canotilho, são a existência de pelo menos duas normas jurídicas que não podem ser “otimizadas”, tendo em conta as circunstâncias do caso; em segundo lugar, não podem existir regras abstratas que estabelecem certa prevalência entre as normas jurídicas confrontadas; e, por fim, é indispensável a justificação e motivação da *regra de prevalência parcial* (que é o produto da ponderação – a prevalência é parcial, pois se aplica a somente um determinado caso)<sup>14</sup>. A ponderação, portanto, é o procedimento adequado à solução de conflitos de princípios, que são normas representativas de *valores*, não aplicáveis à base do “tudo ou nada”, como acontece com as *regras*.

A doutrina e jurisprudência alemã há tempos enfrentam as dificuldades dos conflitos entre princípios e entre direitos fundamentais. Ainda que muitos autores do direito tedesco

---

<sup>10</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 243-4; 251.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 253-4.

<sup>12</sup> Também nesse sentido: CAMPO JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**: e a questão da indenização das áreas de preservação florestal. Curitiba: Juruá, 2004. p. 56-7.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 333.

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 1.226-7.

procurem estabelecer parâmetros apriorísticos de definição de quais direitos fundamentais devem prevalecer, Gilmar Ferreira Mendes e outros sustentam que esses critérios não devem ser aceitos, sendo que a doutrina caminha, cada vez mais, para a conclusão de que a solução desses enfrentamentos deve passar por um critério de **ponderação**<sup>15</sup>.

Luís Roberto Barroso, com base em Robert Alexy, sistematiza a técnica de ponderação de princípios e direitos fundamentais em **três etapas**: na *primeira*, “cabe ao intérprete detectar no sistema as normas relevantes para a solução do caso, identificando eventuais conflitos entre elas”; na *segunda*, “cabe examinar os fatos, as circunstâncias concretas do caso e sua interação com os elementos normativos”; e, *por fim* – e aqui sim a ponderação diferencia-se da mera *subsunção* –, “os diferentes grupos de normas e a repercussão dos fatos do caso concreto estarão sendo examinados de forma conjunta, de modo a apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diversos elementos em disputa”, estabelecendo-se qual grupo de normas deve preponderar<sup>16</sup>.

Dessa maneira, anotadas essas premissas teóricas da colisão de princípios e direitos fundamentais, passa-se a analisar o caso concreto que é objeto central do presente estudo.

Na *primeira etapa* de nossa ponderação, deve-se observar que o art. 184 da CF estabelece que a desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser imposta ao imóvel que descumpra a função social da propriedade. Por sua vez, o art. 186 da CF define o que deve ser entendido, nesse caso, por *função social da propriedade*, estabelecendo requisitos sociais, econômicos e ambientais para o atendimento daquele princípio, todos eles cumulativos. Por essa norma constitucional, obtida pelo cotejo dos arts. 184 e 186 da Carta Maior, tem-se que qualquer imóvel rural que descumpra um dos requisitos do art. 186 – por exemplo, que viole a função socioambiental da propriedade, consubstanciada no inciso II deste dispositivo – estará sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária. Essa norma do art. 186 fundamenta-se não só na *função social da propriedade*, mas também, considerando seu inciso II, no *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, direito fundamental estabelecido no art. 225 da Constituição, como mencionado acima.

Por outro lado, colide com essa norma a disposição do art. 185, II, da CF, que exclui da incidência da desapropriação em questão as *propriedades produtivas*. A propriedade produtiva se encontra protegida por esse dispositivo em razão de que a produtividade de um

---

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 335-6.

<sup>16</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 334-5.

imóvel rural faz parte da exigência de cumprimento de sua função social da propriedade – tanto é que o art. 186, I, da CF, exige o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural.

Passando-se à *segunda etapa* da ponderação proposta, volta-se o foco para o caso concreto em testilha: trata-se da hipótese em que uma propriedade rural é caracterizada como *produtiva*, nos termos do art. 185, II, da CF, e da Lei n.º 8.629/1993, que o regulamenta, atingindo graus mínimos de utilização das terras (GUT) e de eficiência na exploração (GEE). Essa mesma propriedade, contudo, infringe normas ambientais, viola a função socioambiental da propriedade, seja porque não atinge os graus de produtividade mínimos por meio de técnicas adequadas e sustentáveis (função socioambiental impulsiva), ou então porque fere normas limitativas, como o respeito a áreas de preservação permanente e à reserva legal do imóvel (função socioambiental limitativa).

Nota-se que, de um lado, a propriedade hipotética em questão está excluída da desapropriação para fins de reforma agrária, haja vista que a ela se aplica a norma do art. 185, II, da CF. Noutra extremo, todavia, aquela propriedade, apesar de produtiva, descumprir o art. 186, II, da Constituição, violando a *função socioambiental da propriedade* e, por descumprir um dos requisitos cumulativos do art. 186, estaria sujeita à desapropriação disciplinada no art. 184.

Observe-se que a solução não poderá revogar uma das normas; não se trata de aplicação do raciocínio do “tudo ou nada”. A função social da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estão em colisão, mas nenhum desses valores essenciais da Constituição deve sobrepor-se ao outro. Deve-se ponderá-los, a fim de estabelecer qual sacrifício deverão suportá-los, qual deles deverá ceder mais ou menos, a fim de que ambos formulem uma “regra de prevalência parcial”, nos dizeres de Canotilho.

É no intuito de empreender uma adequada *terceira etapa* de **ponderação** que se tece a análise a seguir.

### **3 DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA DE PROPRIEDADE PRODUTIVA**

Para o enfrentamento da questão acima exposta, é oportuno vislumbrar três concepções diferentes sobre a aplicação do instituto da desapropriação para fins de reforma agrária sobre a propriedade produtiva. Cada uma dessas apresenta-se plausível, na medida em que se fundamenta em uma interpretação válida e fundamentada no Texto Constitucional.

Contudo, nem todas essas perspectivas conduzem às mesmas conclusões, em razão da dubiedade que emana da Constituição.

Passa-se, a seguir, a analisar essas perspectivas de forma individualizada. Importante notar que essa divisão é meramente teórica e tem por objetivo compreender mais profundamente diferentes opiniões a respeito do assunto em tela. Na prática, contudo, essas diferentes abordagens, parcial ou integralmente, podem integrar a opinião de uma única pessoa ou grupo social.

### 3.1 A perspectiva “reformista”

A perspectiva “reformista” é sustentada por aqueles que defendem a reforma agrária como um pilar central do ordenamento pátrio. E não é sem razão que assim pensam. A reforma agrária, nos termos do art. 1º, §1º, do Estatuto da Terra, é “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra”, buscando a *justiça social* e o *aumento da produtividade*. Trata-se de corolário do **princípio da igualdade** e da **função social da propriedade**, preceitos essenciais ao Estado brasileiro. São objetivos e fundamentos nobres, que, muitas vezes, movem as pessoas envolvidas pela paixão, causando até excessos, como se vê com certa frequência, nas atitudes dos movimentos sociais “reformistas”.

Tanto esses movimentos sociais e aqueles que devem representá-los, como os órgãos aos quais incumbe a realização da reforma agrária (e, por óbvio, seus representantes), em geral, possuem uma visão mais ou menos “reformista” dos institutos do art. 184, 185 e 186 da CF. Nessa visão, *todo e qualquer imóvel que descumpra a função social da propriedade* – para o quê, basta o descumprimento de qualquer dos incisos do art. 186 da CF – *estaria sujeito à desapropriação-sanção agrária*, haja vista que a reforma agrária busca a realização da função social da propriedade. Nesse sentido, aliás, é o que estabelece o art. 13 do Estatuto da Terra, que dispõe sobre a *extinção* das formas de exploração de terras que descumpram sua função social.

É com alicerce nesse pensamento que o INCRA, nos últimos tempos, movido pelas intenções e metas “reformistas” e aproveitando-se da tendência de maior proteção ambiental (que será logo adiante tratada), tem entendido que a desapropriação para fins de reforma agrária pode ter como objeto propriedade produtiva, quando esta descumpra algum outro aspecto da função social da propriedade, sendo a função socioambiental do imóvel o mais comum deles.

Isso ocorre em casos emblemáticos, de propriedades que são alvo de conflitos sociais e, no entanto, apresentam-se como produtivas<sup>17</sup>. No intuito de, mesmo assim, prosseguir com a desapropriação do imóvel, a autarquia tem sustentado a tese de que, pela lesão ao art. 186, II, da CF, *até mesmo a propriedade produtiva estaria sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária*.

Nesse sentido é o entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), consubstanciado em parecer de Valdez Adriani Farias e Joaquim Modesto Pinto Júnior. Sustentam esses estudiosos da reforma agrária que a função social é elemento essencial da propriedade e que não existe esta sem aquela. Com base nisso, afirmam, só será produtiva a propriedade que cumpre a função social, haja vista que sem cumprir esse requisito que lhe é essencial, sequer existiria propriedade, quanto mais se poderia considerá-la como produtiva. Acrescentam que a Constituição deve ser interpretada de forma sistemática e, nesse vértice, não se pode conceber que uma propriedade produtiva, ainda que gere imensos lucros, descumpridora dos requisitos do art. 186<sup>18</sup>.

Em acréscimo, sustentam aqueles pareceristas que *propriedade produtiva* não é só aquela que cumpre os graus mínimos de utilização e de eficiência na exploração (GEE e GUT), disciplinados na Lei n.º 8.629/1993. Esses graus dizem respeito, tão-somente, à exploração *econômica* da propriedade rural, quando a Constituição impõe que a exploração também seja *racional*. E, como tal se deve entender, na tese de Joaquim Modesto e Valdez Farias, a exploração que cumpra *simultaneamente* a “função ambiental”, a “função trabalhista” e a “função bem estar”<sup>19</sup>.

Essa orientação, acima resumida, além de nortear a atuação dos procuradores federais do INCRA, tem encontrado adeptos isolados no Poder Judiciário. Daniel Leite da Silva cita, em artigo de sua autoria sobre o tema, decisão de primeira instância que entendeu que certo imóvel não poderia ser considerado propriedade produtiva, não obstante apresentando índices altíssimos de GUT (93%) e GEE (599%), em razão de a preservação do

---

<sup>17</sup> Os jornais noticiaram a edição de um decreto expropriatório para fins de Reforma Agrária de propriedade em que se constatou desmatamento de vegetação nativa, ainda que classificada como produtiva. É o caso da Fazenda Nova Alegria, situada no município de Felisburgo, em Minas Gerais (FAZENDA é desapropriada por crime ambiental em Minas Gerais. **O Globo**, Belo Horizonte, 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cidades/mat/2009/08/21/fazenda-desapropriada-por-crime-ambiental-em-minas-gerais-760247966.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2011). Importa notar, contudo, que a ação de desapropriação referente ao decreto expropriatório mencionado nessa notícia, encontra-se suspensa e, até a presente data, a questão da produtividade do imóvel Fazenda Nova Alegria não foi apreciada com profundidade pelo Judiciário.

<sup>18</sup> PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função Social da Propriedade**: dimensão ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. p. 14-15.

<sup>19</sup> PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Op. cit.*, p. 35.

meio ambiente não ter sido cumprida no caso<sup>20</sup>. Observa-se, no entanto, que essa decisão foi reformada em segunda instância<sup>21</sup>.

Para aquele mesmo autor, a propriedade produtiva não mais pode ser considerada em sua acepção meramente econômica, aduzindo que a Constituição Federal atualizou a redação do art. 2º, §1º, “b” do Estatuto da Terra, que afirmava que a função social da propriedade era alcançada quando mantivesse “níveis satisfatórios de produtividade”. Para a vigente Constituição Federal, não basta manter níveis de produtividade, mas também deve haver um aproveitamento adequado e racional. E não há uso racional algum da propriedade que se utiliza, por exemplo, de mão-de-obra escrava e desmatamento de áreas de preservação permanente<sup>22</sup>.

Em resumo, a perspectiva “reformista” da questão proposta busca afastar a tese de que o art. 185, II, da CF, concederia autorização para que o proprietário, por obter lucro e produção com seu imóvel rural, pudesse se abster de cumprir a função social da propriedade. Nesse prisma, a propriedade rural, mesmo produtiva, que é descumpridora de qualquer dos incisos do art. 186 da CF, estará plenamente sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária.

### 3.2 A perspectiva “ambientalista”

Outro viés por meio do qual a questão posta pode ser avaliada é o daqueles que proclamam a *primazia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Como já dito, o art. 225 da CF estabeleceu verdadeiro princípio jurídico, garantindo o direito de todos a um meio ambiente em equilíbrio ecológico, corolário direto do *direito à vida* e do

---

<sup>20</sup> SILVA, Daniel Leite da. *O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.632, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

<sup>21</sup> A decisão citada nesse artigo é a proferida nos autos de n.º 2004.43.00.001111-0, da 2ª Vara Federal de Tocantins. A reforma da decisão foi feita pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no acórdão assim ementado: “ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA C/C DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. DESAPROPRIAÇÃO. LAUDO PERICIAL. IMÓVEL PRODUTIVO. NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. ART. 185, II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTANGIBILIDADE. 1. As irregularidades apontadas pelo perito no que refere à inadequação na utilização dos recursos naturais e à ausência de preservação do meio ambiente, e que serviram para embasar a decisão do magistrado a quo, não são suficientes a comprometer o cumprimento da função social pela propriedade dos expropriados, consoante conclusão do próprio perito judicial e termo de ajustamento de conduta em fase final de implementação. 2. A propriedade produtiva recebeu tratamento especial por parte do legislador constituinte, sendo insuscetível de desapropriação-sanção, nos termos do art. 185, II da CF. Precedentes do STF. 4. Apelação provida” (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível n. 2004.43.00.001111-0*. Apelante Jose Cirilo de Almeida e Cônjuge e Apelado INCRA. Relator Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes. 09 de abril de 2007. **Diário da Justiça**, n. 121, Seção 2, p. 69, 27 jun. 2007).

<sup>22</sup> SILVA, Daniel Leite da. *Op. cit.*

bem-estar social. Antônio Herman Benjamin chama isso de **princípio da primariedade do meio ambiente**, “no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível”<sup>23</sup>.

É irrefutável, hodiernamente, ante a grande mobilização nacional e internacional, lastreada em provas inequívocas, que a preservação do meio ambiente é um problema global que reclama urgente solução. No âmbito da ciência do Direito, desenvolve-se uma doutrina “ambientalista” que procura dar amplos significados para as normas jurídicas que visam à proteção do meio ambiente. É nessa corrente doutrinária que se situam aqueles que proclamam o que aqui escolhemos denominar de *perspectiva “ambientalista”*.

Paulo de Bessa Antunes, por exemplo, sustenta que a desapropriação é um instrumento de Direito Ambiental, apontando que: “a desapropriação com finalidade de proteção do meio ambiente, utilidade pública, deverá ser precedida de indenização em dinheiro, conforme preceitua a Constituição Federal”<sup>24</sup>. Para Édis Milaré, o descumprimento da função socioambiental da propriedade deve acarretar até mesmo a perda da propriedade<sup>25</sup>.

Assim, na mesma vertente dos “reformistas”, os “ambientalistas” sustentam que a função social da propriedade é elemento essencial do próprio conceito de propriedade e, assim sendo, esta só se legitima quando aquela é completamente cumprida em todos seus requisitos, dentre os quais se destaca a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da CF).

Alex Fernandes Santiago também defende que a violação das regras que estabelecem áreas de preservação permanente e reserva legal acarreta o descumprimento da função socioambiental da propriedade e, assim sendo, é capaz de tornar até mesmo a propriedade produtiva suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária. Acrescenta aquele autor que a jurisprudência, contudo, não tem se manifestado nesse sentido. E arremata, por fim: “espera-se que os Tribunais revisem seu posicionamento”<sup>26</sup>.

Guilherme José Purvin de Figueiredo, por sua vez, entende que até mesmo a desapropriação-sanção seria medida “por demais tímida para mitigar as graves consequências

---

<sup>23</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Op. cit.*, p. 98.

<sup>24</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. rev. amp. e atl. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002. p. 660.

<sup>25</sup> “Com efeito, não se pode falar, na espécie, em qualquer tipo de direito adquirido na exploração dessas áreas, pois com a Constituição de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade quando cumprida a função social ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito” (MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 170).

<sup>26</sup> SANTIAGO, Alex Fernandes. *Reserva Legal*. In: **Revista de Direito Agrário**, MDA/Incra/Nead/ABDA, ano 19, n. 18, 2006. p. 63. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/Reserva%20Legal.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

do desrespeito à função social da propriedade em sua dimensão ambiental”<sup>27</sup>. Entende esse autor que a desapropriação para fins de reforma agrária é um instrumento para a implementação do princípio da função social da propriedade em sua dimensão ambiental. Quanto ao conflito entre os arts. 184, 185 e 186 da CF, declara o autor que “aquele que se vale de métodos vedados pelo Direito para alcançar os índices de produtividade fixados em lei não cumpre a função social da propriedade, razão pela qual seu imóvel pode ser desapropriado por interesse social”<sup>28</sup>.

O Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição brasileira, nunca teve a oportunidade de enfrentar diretamente a questão da desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade produtiva com fundamento no descumprimento de sua função social. Contudo, dois julgamentos merecem referência mais detalhada no presente estudo, mesmo porque aqueles que advogam a possibilidade da desapropriação nos termos aqui investigados, não raro, fazem referência a esses julgados do Pretório Excelso.

O primeiro deles é o julgamento do Mandado de Segurança de n.º 22.164/SP, o qual foi impetrado em face de decreto do Presidente da República, declaratório de interesse social para fins de reforma agrária. Em uma das questões levantadas nesse julgamento, o Ministro-relator Celso de Mello aproveitou para consignar o *status* de direito fundamental de terceira geração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>29</sup> e consignou que não assistia razão ao impetrante no ponto em que alegava a inexpropriabilidade do imóvel em razão de situar-se na região do Pantanal mato-grossense, que é patrimônio nacional, nos termos do art. 225, §4º, da CF. Para afastar esse ponto, em questão *obter dictum*, o Ministro-relator consignou que “a defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a

---

<sup>27</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>28</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Op. cit.*, p. 258-9.

<sup>29</sup> “Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que **todos** têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

“Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (**RE 134.297-SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de um típico direito de terceira geração que assiste, **de modo subjetivamente indeterminado**, a todo o **gênero humano**, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das **presentes** e das **futuras** gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves **conflitos intergeracionais** marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.164**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 out. 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 16 jan. 2011 – grifos do original).

constituir objeto de atividade predatória, **pode justificar** reação estatal veiculadora de medidas – **como a desapropriação-sanção** – que atinjam o próprio direito de propriedade”<sup>30</sup>.

Extraí-se dos termos do voto do relator, aprovado por unanimidade pelo Plenário do STF, que pode haver uma tendência de alguns Ministros daquela Corte para aceitar a desapropriação para fins de reforma agrária com base no descumprimento da função socioambiental da propriedade. Todavia, deve-se observar que *aquele julgado não trata de hipótese de propriedade produtiva* e, portanto, não analisa a antinomia existente entre os arts. 184, 185, II, e 186, da CF. Ficou consignado, naquela oportunidade, como irrefutável a condição de *improdutiva* (com GUT próximo do zero, e GEE muito abaixo do mínimo) da propriedade objeto do decreto em face do qual o mandado de segurança foi impetrado.

O outro julgamento da cúpula do Judiciário brasileiro que merece sua devida menção no presente estudo é o da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de n.º 2.213/DF. Trata-se de ação de controle concentrado de constitucionalidade, em que se busca a declaração de inconstitucionalidade do art. 95-A, e seu parágrafo único, do Estatuto da Terra, e dos §§6º, 7º, 8º e 9º do art. 2º, da Lei n.º 8.629/1993, com as respectivas redações que lhes foram dadas pela Medida Provisória n.º 2.027-38, de 04 de maio de 2000, e posteriores reedições.

O pedido cautelar de suspensão da eficácia daqueles dispositivos foi apreciado pelo Plenário do Supremo, que decidiu pelo indeferimento da medida, na parte em que foi conhecida. Naquela oportunidade, quanto à constitucionalidade material dos parágrafos do art. 2º da Lei n.º 8.629/1993, que dizem respeito a medidas de coibição ao esbulho possessório praticado por movimentos sociais agrários, entendeu o STF que não havia qualquer inconstitucionalidade no dispositivo que pudesse autorizar a suspensão cautelar de sua eficácia normativa.

O ponto relacionado com o presente estudo foi tratado novamente como questão *obiter dictum*, isto é, como fundamento acessório às razões de decidir. Nesse aspecto, constou da ementa daquele acórdão o seguinte:

- O direito de propriedade **não se reveste** de caráter absoluto, eis que, **sobre** ele, **pesa** grave hipoteca social, **a significar** que, **descumprida** a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), **legitimar-se-á** a intervenção estatal na esfera dominial privada, **observados**, contudo, **para esse efeito**, os limites, as formas e os procedimentos fixados **na própria Constituição da República**.
- O **acesso** à terra, a **solução** dos conflitos sociais, o **aproveitamento** racional e adequado do imóvel rural, a **utilização** apropriada dos recursos naturais disponíveis **e a preservação** do meio ambiente **constituem** elementos de realização da **função social** da propriedade. **A desapropriação**, nesse contexto - **enquanto sanção**

---

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op. cit.* – grifos do original.

**constitucional** imponível ao descumprimento da função social da propriedade - **reflete** importante instrumento destinado **a dar consequência** aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

- **Incumbe**, ao proprietário da terra, o **dever** jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, **sob pena** de incidir nas disposições constitucionais e legais **que sancionam** os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, **pois só se tem por atendida** a função social **que condiciona** o exercício do direito de propriedade, **quando** o titular do domínio **cumprir** a obrigação **(1) de favorecer** o bem-estar dos que na terra labutam; **(2) de manter** níveis satisfatórios de produtividade; **(3) de assegurar** a conservação dos recursos naturais; e **(4) de observar** as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade<sup>31</sup>.

Nota-se que o STF decidiu que a desapropriação para fins de reforma agrária é sanção adequada ao proprietário que descumpra a função social da propriedade, constituindo importante instrumento da ordem econômica e social a encargo do Estado. Contudo, também nesse julgamento não se analisou a questão da propriedade produtiva. De fato, vê-se no inteiro teor do acórdão que outros Ministros asseveraram em sentido contrário ao dos que sustentam a posição “ambientalista” aqui comentada. Mais adiante, no presente artigo, comentar-se-á essa posição.

Apesar de muitos autores citarem esses dois julgamentos da Suprema Corte para fundamentarem a posição de que a desapropriação-sanção agrária pode ser aplicada à propriedade produtiva, o fato é que esse ponto ainda não foi devidamente enfrentado por aquela Corte – pelo contrário, nesse mesmo julgamento, alguns Ministros até se declararam de forma contrária a essa possibilidade.

Em suma, pode-se afirmar que o que denominamos de perspectiva “ambientalista” sobre o caso em tela é a posição que sustenta que, pela primariedade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – que tem por fundamento o próprio direito à vida – e pela função social da propriedade rural – que, expressamente, abrange o aproveitamento racional de recursos naturais e a preservação do meio ambiente –, o imóvel rural, ainda que alcance os níveis mínimos de produtividade, *não pode ser considerado produtivo* quando descumprir a função social da propriedade, mormente em sua dimensão ambiental, sendo, portanto, suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária.

---

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 04 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 19 fev. 2011 – grifos do original.

### 3.3 A perspectiva “ruralista”

O terceiro ponto de vista que resta ser analisado é aquele que se coloca de forma diametralmente oposta aos outros dois, acima aventados. Com efeito, as duas correntes acima surgiram como uma revolta à posição que aqui denominamos “ruralista”. Trata-se da opinião daqueles que sustentam a completa impossibilidade de que a propriedade produtiva, entendida esta como aquela que obedece aos graus mínimos da Lei n.º 8.629/1993, esteja sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária.

Os fundamentos para tanto residem no *direito fundamental à propriedade*, assegurado no art. 5º e em diversos outros pontos da Constituição, asseverando a importância central desse direito em nosso ordenamento. Com base nisso, tem-se que o direito de propriedade é a regra e a desapropriação é exceção – ainda mais aquela paga em títulos da dívida pública, verdadeira sanção ao proprietário. Assim, quando o art. 185 da Constituição exclui a propriedade produtiva do campo de incidência da desapropriação agrária, está apenas *afirmando a regra e restringindo a exceção*, que é a possibilidade de desapropriação.

Para essa perspectiva, não importa o fato de que é insuficiente a produtividade para que a função social seja integralmente cumprida. José Afonso da Silva admite esse ponto, destacando que a propriedade que produz de modo irracional, inadequado e descumprindo legislação trabalhista longe está de atender à sua função social. Contudo, em razão de coerência lógico-científica, aquele autor não vê qualquer possibilidade de a propriedade produtiva ser desapropriada por meio de títulos da dívida agrária, sendo a vedação do art. 185, II, da CF, absoluta<sup>32</sup>.

A coerência científica invocada por José Afonso da Silva reside no fato de que analisada a disposição topológica dos arts. 184 e 185, bem como seu conteúdo literal, torna-se impossível concluir que haja alguma possibilidade de se desapropriar, para fins de Reforma Agrária, uma propriedade produtiva sem contrariar o expresso texto do art. 185, II, da Carta Maior.

Edilson Pereira Nobre Júnior analisando o ponto, no mesmo sentido exposto, também observa que a produtividade é só um dos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade. Contudo, conclui aquele autor que ainda assim a propriedade produtiva

---

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 761.

que descumpra outros requisitos de sua função social somente poderá sofrer outros tipos de sanção, como fiscais, creditícias etc.<sup>33</sup>.

Todo esse posicionamento é reforçado pelo parágrafo único do art. 185, que diz expressamente que a propriedade produtiva merece *tratamento especial*. Em relação a essa expressão, os “ruralistas” dizem que a Constituição nada mais fez do que resguardar aquilo que é o interesse preponderante quando se está a tratar da propriedade rural, qual seja, a produtividade. Outros também sustentam que o art. 185, II, estabeleceu um verdadeiro requisito constitucional para que possa o imóvel ser desapropriado para fins de Reforma Agrária, sem o qual não se pode prosseguir com esse procedimento: a *improdutividade*, cuja verificação é imperativo constitucional.

Chamamos de “ruralista” essa perspectiva, pois é a posição defendida pelos *proprietários rurais*, reiteradamente, nos processos expropriatórios. Contudo, estes não são os únicos a perfilhar esse entendimento. A jurisprudência já reconhece em profusão a inexpropriabilidade da propriedade produtiva para fins de reforma agrária. É o posicionamento que prevalece no Poder Judiciário de forma reiterada e quase inconteste. Ainda que não enfrentem a questão da propriedade produtiva violadora da legislação ambiental, em razão de que só muito raramente o Poder Público tentou levar adiante esse tipo de procedimento, o certo é que a jurisprudência em geral, de forma resoluta, tem entendido que a verificação de que a propriedade é produtiva é suficiente para anular qualquer tipo de procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, em qualquer fase que ele estiver<sup>34</sup>.

Nos Tribunais Superiores, a questão também não teve a devida análise, exceto pelo que já se disse acima. O Superior Tribunal de Justiça, timidamente, de forma completamente

---

<sup>33</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 3. ed. rev. atl. Curitiba: Juruá, 2006. p. 143.

<sup>34</sup> No TRF da 1ª Região, podem-se citar os seguintes julgados nesse sentido, a título de exemplo: AC 2005.33.00.019447-1/BA, de 21/09/2010; AC 0011452-20.2002.4.01.3800/MG, de 19/04/2010; AC 2006.35.00.014465-0/GO, de 05/05/2009; AC 2001.38.00.021406-1/MG, de 25/11/2008; AG 2008.01.00.038316-1/MA, de 25/11/2008, entre outros, para mencionar os mais recentes. No TRF da 2ª Região, a mesma tese é verificada: AC 393.603, de 09/05/2007; e AG 34.194, de 14/06/2000. No TRF da 3ª Região, encontram-se os seguintes precedentes: AC 1.202.527, de 02/03/2009; e AG 226.258, de 01/08/2006. No TRF da 4ª Região, por sua vez, não é diferente o entendimento, como se vê nos seguintes julgados: APELREEX 2007.70.00.000109-8, de 11/11/2009; AC 2003.04.01.025687-9, de 26/08/2009; e APELREEX 2007.71.06.000531-1, de 07/07/2009. Por fim, no TRF da 5ª Região, no mesmo sentido, citam-se os seguintes: APELREEX 8.684/SE, de 26/08/2010; MSPL 49.095/PB, de 25/08/1995.

alheia ao mérito da causa, já declarou a insuscetibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade produtiva<sup>35</sup>.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, compete-lhe apreciar os mandados de segurança contra atos do Presidente da República (conforme dispõe o art. 102, I, “d”, da CF), como são os decretos declaratórios de interesse social para fins de reforma agrária sobre as propriedades rurais objeto desse procedimento, decretos esses essenciais à espécie de desapropriação aqui considerada, consoante decorre do *caput* do art. 184 e seu §2º, da Carta Máxima. Dessa forma, frequentemente, o STF tem tido a oportunidade de se manifestar sobre esses procedimentos, ainda que com as balizas restritas que a apreciação de um mandado de segurança impõe.

Há diversas decisões do Supremo no sentido de resguardar o direito de o proprietário ser previamente notificado da vistoria de fiscalização de seu imóvel e da impossibilidade de classificação do imóvel como improdutivo após ter ele sido esbulhado por movimentos sociais. Entre essa jurisprudência, dois precedentes possuem real pertinência com o caso presente, nos quais é afirmado que o art. 185, II, da CF, estabeleceu verdadeira hipótese de intangibilidade da desapropriação-sanção. Trata-se do MS n.º 22.022/ES<sup>36</sup> e o MS n.º 22.193/SP<sup>37</sup>. Nota-se, nesses julgamentos, que a simples condição de produtiva das

---

<sup>35</sup> É o que se viu no julgamento do REsp n.º 443.669/GO, de 03/12/2002, no seguinte trecho de sua ementa: “Mais a mais, a teor do que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 185, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as propriedades produtivas, o que acentua o fato de que não havia efetiva exploração econômica das fazendas desapropriadas, mostrando-se incabível a fixação de indenização em separado da cobertura florística”.

<sup>36</sup> Seu acórdão é assim ementado, nos trechos pertinentes: “MANDADO DE SEGURANÇA - IMÓVEL RURAL – DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA - OFENSA A COISA JULGADA - INOCORRÊNCIA - EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM IMÓVEL RURAL EM NOME DOS IMPETRANTES - IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE INEXPROPRIABILIDADE (CF, ART. 185, "IN FINE") - INVOCAÇÃO DA PRODUTIVIDADE FUNDIÁRIA COMO FUNDAMENTO AUTÔNOMO DE IMPUGNAÇÃO DO DECRETO PRESIDENCIAL (CF, ART. 185, II) - CONTROVÉRSIA SOBRE A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL - ILIQUIDEZ DO DIREITO ALEGADO - "WRIT" DENEGADO. – [...] Para efeito de reforma agrária, a média propriedade rural, ainda que improdutivo, constitui bem objetivamente imune a ação expropriatória da União Federal, desde que o seu titular não possua outro imóvel rural (CF, art. 185, I, c/c Lei n. 8.629/93, art. 4., parágrafo único). Unitariedade dominial: condição não satisfeita pelos impetrantes. – A propriedade produtiva independentemente de sua extensão territorial e da circunstância de o seu titular ser, ou não, proprietário de outro imóvel rural, revela-se intangível a ação expropriatória do Poder Público em tema de reforma agrária (CF, art. 185, II), desde que comprovado, de modo inquestionável, pelo impetrante, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária. [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.022**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 07 out. 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 20 fev. 2011).

<sup>37</sup> “DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. FALTA DE NOTIFICAÇÃO A QUE SE REFERE O § 2º, DO ARTIGO 2º, DA LEI 8.629/93. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA: INEXISTÊNCIA: NULIDADE DO ATO. TERRA PRODUTIVA. COMPROVAÇÃO MEDIANTE LAUDO DO PRÓPRIO INCRA OFERECIDO EM PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO ANTERIOR E POSTERIORMENTE NÃO CONSUMADO. VERIFICADO QUE O IMÓVEL RURAL É PRODUTIVO TORNA-SE ELE INSUSCETÍVEL DE DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO PARA OS FINS DE REFORMA AGRÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. [...] 4. Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera (continua na página seguinte)

propriedades objetos de procedimento desapropriatório para fins de reforma agrária foi tida como suficiente para afastar a incidência desse tipo de desapropriação, independentemente de qualquer consideração a respeito do cumprimento da função social da propriedade.

Resta ainda observar algumas manifestações feitas no julgamento do STF na ADI n.º 2.213, já referida no tópico anterior. No âmbito da apreciação daquela ação, o Ministro Sepúlveda Pertence consignou expressamente que o art. 185 traria hipóteses de exceção à suscetibilidade da desapropriação-sanção rural, ainda que os imóveis enquadráveis naqueles incisos descumprissem a função social da propriedade. Também, o Ministro Nelson Jobim, rememorando a época em que era congressista constituinte, trouxe notáveis informações sobre a *intenção dos constituintes* em relação à interpretação da questão proposta. Cumpre seja transcrito trecho do voto daquele Ministro:

Pois bem, afora essa circunstância, ou seja, colocando dentro do eixo constitucional exclusivamente os imóveis que, a teor da Constituição, não cumpriam a função social, definia, portanto, a Constituição o âmbito de possibilidades de desapropriação: eram aqueles bens que não atendessem ao requisito estipulado no artigo 186, que estavam dentro da possibilidade de a União desapropriá-los pelo método de não-pagamento pelo preço justo em dinheiro, ou seja, em títulos. Mas as discussões que se travaram na Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, levaram também a retirar desse âmbito dois tipos de imóveis, **mesmo que esses imóveis não atendessem à função social**, saíram da possibilidade de estarem suscetíveis de reforma agrária, referidos no artigo 185, ou seja, a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, cuja definição a lei o fez através da aferição de imóveis rurais, considerando regiões do País, e, ainda, a propriedade produtiva, o que significa que o âmbito de imóveis suscetíveis de reforma agrária não são os que não cumprem a função social *tout court*, são os que não cumprem as funções sociais e que não sejam pequena propriedade e que não sejam propriedade produtiva, ou seja, **cumprir, ou não, a função social por propriedade produtiva e para a pequena e média propriedade é rigorosamente irrelevante para efeitos de reforma agrária**. Basta ser produtiva, mesmo que não atenda àqueles requisitos”<sup>38</sup>.

O Ministro Nelson Jobim prossegue afirmando que, como líder do seu partido apresentou proposta para que o art. 185 fosse suprimido, mas isso acabou não sendo aprovado, em virtude, segundo atribui o Ministro, de uma questão de tipicidade regimental equivocada.

---

a desapropriação-sanção - por interesse social para os fins de reforma agrária -, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, ‘mediante justa e prévia indenização’. 5. Violado o direito líquido e certo do titular de propriedade produtiva e constatada a falta da notificação prévia como preliminar do processo, o edito de expropriação por interesse social para os efeitos de reforma agrária torna-se plenamente nulo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.193**, do Tribunal Pleno. Relator para acórdão Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 21 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 20 fev. 2011).

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213**, *Op. cit.* – grifos não constam do original.

Conclui-se, enfim, que a perspectiva “ruralista”, apesar de muito criticada na doutrina ambiental e pela perspectiva “reformista”, a que nos referimos acima, é a posição que prospera na jurisprudência – ainda que a questão não tenha tido o devido enfrentamento pelas diversas cortes judiciais do país. Por essa perspectiva, em suma, tem-se que o art. 185, II, da CF, estabelece exceção ao alcance do procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, independentemente de a propriedade produtiva ser ou não cumpridora da função social da propriedade.

#### **4 (IM)POSSIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA DE PROPRIEDADE PRODUTIVA**

Estabelecidas as premissas de todo o questionamento proposto e consideradas as diferentes visões que fundamentam a celeuma sobre o tema, incumbe, nesta derradeira seção do presente estudo, consignar nossa conclusão sobre o assunto, a fim de cumprir a *terceira etapa* da ponderação de valores acima proposta.

Em nossa perspectiva, todas as posições acima demonstradas apresentam alguma parcela de razão, mas, ao mesmo tempo, todas elas apresentam equívocos. Nenhuma daquelas posições – e nem a doutrina nem a jurisprudência – observou com a devida profundidade as normas do art. 184, 185 e 186, da Carta Maior.

Sob as perspectivas “reformista” e “ambientalista”, a única norma que merece destaque nos dispositivos constitucionais mencionados é a de que a desapropriação do art. 184 é uma *sanção* àquele que *não cumpre a função social da propriedade*, ou mesmo àquele que viola o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, esse é apenas um lado do instituto aqui estudado: o descumprimento da função social e socioambiental da propriedade é o **motivo** que impulsiona a desapropriação para fins de Reforma Agrária.

Todavia, a Constituição vinculou essa espécie de desapropriação não só a um *motivo*, mas também a uma **finalidade**. Os arts. 184, 185 e 186 estão inseridos em um capítulo intitulado “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, indicando a que se destinam suas disposições. No art. 184, ainda, a Constituição deixa claro que a desapropriação ali tratada é “*para fins de Reforma Agrária*”. E não é à toa nem inútil essa expressão. Ocorre que as perspectivas acima expostas não consideram essas palavras do Texto Constitucional nem a *imensa repercussão* que elas acarretam no regime jurídico do instituto em questão.

Dizer que a desapropriação é “para fins de reforma agrária” significa *vincular o Poder Público a promover certa e determinada finalidade aos atos que executa com*

*fundamento naquele dispositivo* (isto é, o art. 184, da CF). Ou seja, quando o poder público desapropria imóvel rural, pagando o valor da terra nua em títulos da dívida agrária, está obrigado a utilizar o bem expropriado *para fins de reforma agrária* – e nenhuma outra finalidade.

É por isso, aliás, que o exercício dessa competência foi delegado a uma autarquia especializada na reforma agrária, qual seja, o INCRA. É essa autarquia que coloca em prática o instituto do art. 184, não só pela fiscalização nos imóveis que podem vir a ser desapropriados, como também pela conseqüente implantação de projetos de assentamento de reforma agrária<sup>39</sup>.

As repercussões da vinculação da desapropriação do art. 184 a uma finalidade específica não param por aí. A maior delas, a nosso ver, é conceder o **fundamento do art. 185**. O Estatuto da Terra dispõe sobre os objetivos primordiais da reforma agrária: a *justiça social*, consubstanciada na adequada distribuição de terras, e o *aumento da produtividade*<sup>40</sup>. Mostra-se claro que daí decorrem as exceções estabelecidas no art. 185, da CF. Em primeiro lugar, não há utilidade alguma em desapropriar, *para fins de reforma agrária*, uma propriedade pequena ou média (inciso I do art. 185), haja vista que, nesse caso, as terras já estão devidamente distribuídas – e não acumuladas nas mãos de apenas um proprietário, como ocorre nos grandes latifúndios. Note-se: é certo que poderá haver uma pequena ou média propriedade cujo proprietário descumpra sua função social. No entanto, como *a Constituição vinculou a desapropriação do art. 184 a uma finalidade*, e desapropriar a pequena ou média propriedade não leva ao cumprimento daquela finalidade, o texto constitucional optou, por bem, excluir da incidência do art. 184 (combinado com o art. 186), aquela hipótese de desapropriação.

O mesmo vale para a *propriedade produtiva*. O aumento da produtividade é um dos objetivos da reforma agrária e, portanto, destinar, de forma compulsória<sup>41</sup>, à reforma agrária uma propriedade que já é produtiva é, da mesma forma que ocorre com a pequena ou média

---

<sup>39</sup> É o que se encontra disposto nos arts. 16 a 26 do Estatuto da Terra.

<sup>40</sup> O Estatuto da Terra traz o conceito do que se deve entender por reforma agrária, em seu art. 1º, §1º: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. A respeito desse conceito, Wellington Pacheco Barros nota que a reforma agrária não é só distribuição de terras, mas também que é necessário que esta seja realizada com duas finalidades: a busca de *justiça social* e o *aumento de produtividade* (BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. v. 1. p. 51).

<sup>41</sup> Se o proprietário concordar, contudo, a destinação de seu imóvel produtivo para a reforma agrária pode ser feita com fundamento no art. 17, “c”, do Estatuto da Terra, regulamentado pelo Decreto n.º 433, de 24 de janeiro de 1992.

propriedade, um despautério. Seria análogo, guardadas as devidas proporções, a obrigar a Administração Pública a despendar dinheiro público em uma obra já realizada. Assim, o fundamento do art. 185, II, da CF, é o de que o Poder Público não pode dilapidar o erário em algo cuja finalidade social já está atendida, antes mesmo dessa dilapidação. Trata-se de uma **medida de política fundiária e de reforma agrária**.

Nessa esteira, aqueles a que chamamos de “reformistas” equivocam-se quando tentam sustentar que bastaria o descumprimento da função social da propriedade para autorizar a desapropriação por títulos da dívida agrária. Isso só seria verdadeiro se fosse suprimida a expressão “para fins de reforma agrária” do art. 184. No entanto, não é o que basta. Se a propriedade já for produtiva, a finalidade constitucional do art. 184 esvai-se.

É correta, contudo, a lição de que a propriedade produtiva também tem o dever de cumprir sua função social. A mera produtividade, por mais alta que seja, não é suficiente para preencher todos os requisitos do art. 186, da CF, que precisam ser observados, sob pena de fazer letra morta do texto constitucional. Por outro lado, verificado que a propriedade é produtiva, mas descumpridora da função social, a sanção cabível não poderá ser a desapropriação para fins de reforma agrária, mas qualquer outra, adequada ao caso: podem-se impor sanções administrativas ao descumpridor da legislação ambiental e trabalhista, ou então condenar o proprietário pela prática de crimes ambientais<sup>42</sup> ou crimes contra a organização do trabalho<sup>43</sup> – até mesmo pode ser aplicada outra espécie de desapropriação, que não a do art. 184 da CF, como se verá.

No que se refere à perspectiva “ambientalista”, tomadas as premissas expostas, a ideia de desapropriar *para fins de reforma agrária* soa ainda mais avessa à Constituição como um todo. A nosso ver, a realização de uma desapropriação com fulcro no art. 184 da Constituição, motivada pelo aproveitamento adequado de recursos naturais e a preservação do meio ambiente, pode até caracterizar-se como *ato administrativo eivado do vício de desvio de finalidade ou mesmo de inexistência de motivos*, nos termos definidos na Lei de Ação Popular<sup>44</sup>.

Não se duvida que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é pedra angular do sistema jurídico pátrio. É imprescindível, diante do contexto nacional e internacional, que a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável sejam, a todo custo,

---

<sup>42</sup> Dispostos, em geral, na Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

<sup>43</sup> Como os previstos nos arts. 197 a 207, do Código Penal (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

<sup>44</sup> A Lei de Ação Popular (Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965) define o que é “desvio de finalidade” e “inexistência de motivos” e sanciona de nulidade o ato eivado de tais vícios no seu art. 2º, “d” e “e” e nas mesmas alíneas do parágrafo único do art. 2º.

implementados e incentivados. Ocorre que *a desapropriação para fins de reforma agrária não é o instrumento adequado, nem apto, para isso.*

Em primeiro lugar, sabe-se que a obrigação de recuperar o passivo ambiental, em regra, é do adquirente do imóvel rural<sup>45</sup>. Em nossa opinião, quando se tratar de dano ambiental que permanece na propriedade, a obrigação de repará-lo é *propter rem* e transfere-se ao adquirente do imóvel, até mesmo nas hipóteses de aquisição originária da propriedade, como é a desapropriação<sup>46-47</sup>. É por isso, aliás, que o Código Florestal de 1965 cuidou de trazer disposições específicas sobre a necessidade de respeito às APP e Reserva Legal até na implantação de assentamentos rurais de reforma agrária (art. 8º e 17, da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965). Assim sendo, desapropriar, para fins de reforma agrária, um bem – produtivo ou não – com fundamento no princípio do meio ambiente equilibrado, do desenvolvimento sustentável, ou qualquer uma das regras deles decorrentes, mostra-se avesso à finalidade ínsita do procedimento referido. Isso porque *a desapropriação para fins de reforma agrária não solucionará o problema ambiental*. Pelo contrário, pode até agravá-lo.

---

<sup>45</sup> A jurisprudência é tranquila, principalmente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que possui diversos precedentes pela responsabilização do adquirente, em afirmar que a responsabilidade pelo passivo ambiental da propriedade transfere-se com a propriedade. Isso em decorrência da *responsabilidade ambiental objetiva*, conforme disposição do art. 14, §1º, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), e pelo fato de se tratar de obrigação *propter rem* (isto é, decorrente do fato de ser proprietário). É o que se vê nos seguintes acórdãos: STJ, REsp 1.090.968/SP; 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux; 15 jun. 2010, DJe 03/08/2010; STJ, REsp 453.875/PR; 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin; 18 out. 2007, DJe 11/11/2009. No mesmo sentido, SALLES, Carlos Alberto de. *Propriedade imobiliária e obrigações propter rem pela recuperação ambiental do solo degradado*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édís (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 34, abr.-jun., 2004. p. 9-18.

<sup>46</sup> O passivo ambiental poderá ser de dois tipos: o primeiro é o que permanece na propriedade, seja quem for seu titular, tal qual o desmatamento de uma área de preservação permanente; o segundo é o passivo de caráter pessoal, em que os danos ambientais se projetam para o exterior do imóvel, como por exemplo, o despejo de agrotóxicos no leito de um rio. No primeiro caso, trata-se de obrigação *propter rem*, isto é, obrigação que decorre do fato de ser proprietário e que, portanto, deve ser transferida a quem quer que esteja nessa posição – ainda que tenha adquirido o imóvel por meio de desapropriação. É o que decorre do princípio do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, que não só impõe um direito a *todos* como um **dever**, do qual nem o Poder Público pode escapar, conforme decorre do §1º do art. 225, da Carta Constitucional.

No segundo caso, trata-se de uma obrigação *pessoal* do agente poluidor, cujo dever de reparar o dano ambiental causado não se transfere com a propriedade. Nessa hipótese, aplica-se o art. 26, do Decreto-lei n.º 3.365/1941 (Lei Geral de Desapropriação). Conjugado ao *princípio do poluidor-pagador*, a única conclusão possível é a de que aquele que causa um dano ambiental que projeta para o exterior de sua propriedade deverá repará-lo (ou indenizá-lo), independentemente de ser ou não o proprietário do imóvel no qual o dano se originou.

<sup>47</sup> O próprio Presidente do INCRA admite que muitas das desapropriações que realizam são de propriedades com passivo ambiental que deixam de “herança” o ônus de recuperar essas áreas: “Via de regra, o Incra obtém imóveis rurais com enormes passivos ambientais, especificamente quanto às áreas de reserva legal e de preservação permanente. A partir da nossa gestão, assumimos o ônus da recuperação e, efetivamente, descontamos do preço da indenização paga ao proprietário, o passivo ambiental calculado pelo Incra” (HACKBART, Rolf. **A reforma agrária protege o meio ambiente**. Boletim Data Luta: UNESP/NERA, Nov. 2008. Disponível em: < [http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/artigodomes/11artigodomes\\_2008.pdf](http://www2.fct.unesp.br/grupos/nera/artigodomes/11artigodomes_2008.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2012).

É nesse ponto que incide a segunda consideração a ser aqui avaliada: assentamentos de reforma agrária parecem ser, tanto em tese como na prática, altamente danosos ao meio ambiente. Em tese, porque um assentamento rural implica a divisão de inúmeros lotes, com a menor área possível, e a sua distribuição entre vários beneficiários e suas respectivas famílias. O simples aumento populacional que um assentamento acarreta já é suficiente para garantir um *maior impacto ambiental* sobre o imóvel rural desapropriado.

Na prática, a realidade parece ser ainda mais alarmante. Os assentados, desprovidos da adequada educação ambiental, não raro passam a depredar o meio ambiente de forma incomensurável<sup>48</sup>, sem qualquer licença ambiental para tanto<sup>49</sup>. Analisando o desmatamento provocado por assentamentos de reforma agrária na Amazônia, Amintas Brandão Júnior e Carlos Souza Júnior concluíram que a taxa de desmatamento nesses assentamentos, entre 1997 e 2004, foi quatro vezes maior do que a taxa média de desmatamento da Amazônia<sup>50</sup>.

É certo que esses dados geram controvérsias e o próprio INCRA se defende, dizendo que, na verdade, a agricultura familiar é muito menos prejudicial ao meio ambiente do que aquela desenvolvida pelos grandes proprietários, sendo inequívoco que a quantificação do dano ambiental deve levar em conta muitas outras variáveis além das mencionadas acima. Contudo, é seguro dizer que a implantação de assentamentos rurais sempre exerce impactos negativos ao meio ambiente. É de se esclarecer: não se procura atribuir responsabilidade à gestão da reforma agrária, mas simplesmente constatar que quanto mais pessoas existirem em uma determinada área, maior será o impacto ambiental causado. A reforma agrária não se destina – pelo menos, não precipuamente – à preservação do meio ambiente, mas sim à justiça social e ao aumento da produtividade, conforme já se pontuou.

---

<sup>48</sup> Em setembro de 2008, o Ministério do Meio Ambiente divulgou um relatório em que listava os cem maiores desmatadores da Amazônia e, nas primeiras seis posições estavam assentamentos do INCRA. Ao ser questionado por esta autarquia, uma auditoria do relatório foi realizada, na qual se concluiu que o desmatamento era ainda mais grave do que tinha sido constatado na primeira oportunidade (DESMATAMENTO: auditoria pedida por Lula prova que derrubada de florestas em assentamentos do Incra vai além do que se pensava. **O Globo**, Brasília, 23 mar. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/22/desmatamento-auditoria-pedida-por-lula-prova-que-derrubada-de-florestas-em-assentamentos-do-incra-vai-alem-do-que-se-pensava-754949256.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2011).

<sup>49</sup> Um levantamento feito no final de 2010 constatou que apenas 21% dos núcleos rurais de reforma agrária possuem licença ambiental. O problema é atribuído à falta de estrutura dos órgãos ambientais para atender a toda demanda que lhes é solicitada (SOMENTE 21% dos núcleos rurais da reforma agrária têm licença ambiental. **O Globo**, Brasília, 07 jan. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/01/07/somente-21-dos-nucleos-rurais-da-reforma-agraria-tem-licenca-ambiental-923454732.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2011).

<sup>50</sup> BRANDÃO JÚNIOR, Amintas; SOUZA JÚNIOR, Carlos. **Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia**. O Estado da Amazônia, nº 7. Belém: Imazon, jun. 2006. 4 p. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/o-estado-da-amazonia/desmatamento-nos-assentamentos-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

Assim sendo, afigura-se, no mínimo, ilógico que se desaproprie um bem sob a alegação de que seu proprietário está causando danos ambientais, quando a destinação que será dada àquele bem – assentamento de reforma agrária – *não resolverá esse problema* (quando não o agravar).

A perspectiva “ambientalista” poderia ser sustentada se a Constituição tivesse previsto uma “desapropriação para fins de recuperação ambiental”, ou algo parecido. A desapropriação-sanção do art. 184, no entanto, só possui uma única finalidade: a reforma agrária, cujo objetivo é distribuir terras, proporcionando justiça social, e aumentar a produtividade.

Daí porque dizer que o imóvel rural que viola a legislação ambiental e, portanto, não atende sua função social – o que é irrefutável – deverá ser desapropriado para fins de reforma agrária é, em verdade, sugerir um ato sem qualquer conexão entre *motivo e finalidade*. O motivo (descumprir a função socioambiental da propriedade) não tem qualquer elo lógico com a finalidade do ato de desapropriação-sanção (realização da reforma agrária), que não busca a reparação de danos ambientais – os quais continuarão a existir, exceto se alguém, expropriante ou proprietário, tomar atitudes visando àquela reparação.

Nesse diapasão, a desapropriação para fins de reforma agrária não é a sanção *adequada* para aquele que descumpra a função socioambiental da propriedade (art. 186, II, CF)<sup>51</sup>. Muito mais oportuno seria a imposição de outros tipos de sanção administrativa (multas, embargos de atividade etc.)<sup>52</sup>, ou mesmo o ajuizamento de ação civil pública, com o objetivo de obrigar o proprietário a reparar os danos ambientais causados – e não simplesmente transferir essa responsabilidade para o próprio Poder Público, como seria feito com a desapropriação.

Em última instância, ainda, pode-se pensar na realização de desapropriação por interesse social, fundamentada nos art. 2º, VII e VIII, da Lei n.º 4.132/1962<sup>53</sup>, ou então no art. 18, “f” e “h”, do Estatuto da Terra, fundamentada no art. 5º, XXIV, da Carta Maior<sup>54</sup>, mediante *pagamento integral em dinheiro*<sup>55</sup> – mas não a desapropriação-sanção do art. 184,

---

<sup>51</sup> E o mesmo poderia ser dito de quem descumpra os incisos III e IV do art. 186, da CF, que não serão aqui analisados por não constituírem o objeto do presente artigo.

<sup>52</sup> Fundamentadas no art. 72 da Lei n.º 9.605/1999, regulamentado pelo Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008.

<sup>53</sup> “Art. 2º Considera-se de interesse social: [...] VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais; VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas”.

<sup>54</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Op. cit.*, p. 262.

<sup>55</sup> Paulo Guilherme de Almeida aponta que o caráter distintivo que marca a desapropriação por interesse social e a distingue daquelas por necessidade ou utilidade pública “é a autorização para venda ou locação dos bens (*continua na página seguinte*)

da CF. Conforme observam Edilson Pereira Nobre Júnior<sup>56</sup> e também José Afonso da Silva<sup>57</sup>, até mesmo a propriedade produtiva pode ser desapropriada com fundamento naqueles dispositivos. Note-se que nessa solução a destinação ao bem desapropriado não será a reforma agrária, mas sim a recuperação ambiental.

Por fim, cabe-nos criticar a posição “ruralista”. Apesar de levar a uma conclusão prática coincidente com a nossa, não se pode aceitar a ideia extremista de que a propriedade produtiva está imune de cumprir a função social da propriedade, ou qualquer outro tipo de interpretação que leve ao esvaziamento da norma do art. 186, da CF.

*A propriedade produtiva precisa cumprir a função social da propriedade em todos seus aspectos*, sob pena de seu proprietário ser responsabilizado civil, administrativa, ou até penalmente. Apesar de não lhe ser imponível a desapropriação-sanção do art. 184, da CF, é certo que outras espécies de desapropriação poderão, muito bem, ser realizadas sobre o imóvel produtivo.

No conflito entre as normas dos arts. 184, 185 e 186, da CF, não se pode aplicar o critério do “tudo ou nada”, como se pontuou acima. Encontra-se aqui um claro conflito de direitos fundamentais e de princípios, ao qual, para ser solucionado, é necessário aplicar-se um raciocínio de *ponderação*.

É nesse rumo, portanto, que importa concluir a *terceira etapa* do processo de ponderação de direitos fundamentais e princípios em conflito, conforme definido por Luís Roberto Barroso. Em nosso ponto de vista, enfim, a melhor interpretação dos conflitos em interesse é aquela que busca dar o máximo de efetividade possível a todos os direitos que se encontram em conflito. Assim, ao sustentarmos que não pode ser a propriedade produtiva desapropriada para fins de reforma agrária, ainda que descumpra a função social da propriedade, estamos a conceder máxima efetividade aos princípios envolvidos, na seguinte medida: a) *o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é preservado*, haja vista que a desapropriação para fins de reforma agrária não é o meio adequado para promover o adequado aproveitamento de recursos naturais e a preservação do meio ambiente; b) a *função social da propriedade* continua tutelada pelo direito, tendo em vista que, não obstante não se

---

expropriados a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista, por força do que dispõe o art. 4º, da citada Lei n. 4.132/62” (ALMEIDA, Paulo Guilherme de. **Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: LTr, 1990. p. 53). A desapropriação para fins de Reforma Agrária é espécie de desapropriação por interesse social, mas com esta não se confunde, já que esta deve ser paga integralmente em dinheiro, enquanto aquela pode ser paga, em relação à terra nua, em títulos da dívida agrária (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 317-23).

<sup>56</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Op. cit.*, p. 144.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 760.

possa sancionar o proprietário que descumpra esse princípio – mas mantém a produtividade de seu imóvel – com a desapropriação do art. 184, da CF, ainda assim várias outras formas de sanção podem ser-lhe impostas, todas elas muito mais efetivas e adequadas aos fins do art. 186, da Constituição; e c) o *direito fundamental de propriedade permanece intacto*, ainda que continue a pesar sobre o proprietário os encargos decorrentes da função social da propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Finalmente, conclui-se que **a propriedade produtiva não pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, ainda que o ato seja fundamentado no descumprimento da função socioambiental da propriedade** (art. 186, II, da CF). Isso porque a desapropriação-sanção do art. 184, da Constituição, está vinculada a uma finalidade ineludível, qual seja, a reforma agrária. A desapropriação de uma propriedade produtiva para destinar àqueles fins mostra-se inadequada aos objetivos da reforma agrária e, ademais, inadequada também para sancionar o descumprimento de quaisquer obrigações ambientais que o proprietário possa ter violado, sendo notório que o descumprimento da função social da propriedade, por esse entendimento, pode ainda assim ser punido por diversas outras formas de sanção, todas elas mais adequadas e efetivas que a desapropriação.

## 5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. **Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: LTr, 1990. 125 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. rev. amp. e atl. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002. 902 p.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. v. 1. 212 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009. 451 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002. 507 p.

BENJAMIN, Antônio Herman V. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atl. São Paulo: Malheiros, 2002. 805 p.

BRANDÃO JÚNIOR, Amintas; SOUZA JÚNIOR, Carlos. **Desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia**. O Estado da Amazônia, nº 7. Belém: Imazon, jun. 2006. 4 p. Disponível em: <[http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/ea\\_7p.pdf](http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/ea_7p.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.022**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 07 out. 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 20 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança n. 22.164**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 out. 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 16 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança n. 22.193**, do Tribunal Pleno. Relator para acórdão Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 21 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 20 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213**, do Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 04 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Jurisprudência. Acesso em: 19 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 557/2004**, do Plenário. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 12 maio 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Pesquisa em formulário. Acesso em: 21 fev. 2011

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Cível n. 2004.43.00.001111-0*. Apelante Jose Cirilo de Almeida e Cônjuge e Apelado INCRA. Relator Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes. 09 de abril de 2007. **Diário da Justiça**, n. 121, Seção 2, p. 69, 27 jun. 2007.

CAMPO JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**: e a questão da indenização das áreas de preservação florestal. Curitiba: Juruá, 2004. 235 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1.506 p.

DESMATAMENTO: auditoria pedida por Lula prova que derrubada de florestas em assentamentos do Incra vai além do que se pensava. **O Globo**, Brasília, 23 mar. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/22/desmatamento-auditoria-pedida-por-lula-prova-que-derrubada-de-florestas-em-assentamentos-do-incra-vai-alem-do-que-se-pensava-754949256.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

FAZENDA é desapropriada por crime ambiental em Minas Gerais. **O Globo**, Belo Horizonte, 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cidades/mat/2009/08/21/fazenda-desapropriada-por-crime-ambiental-em-minas-gerais-760247966.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 4. ed. rev. atl. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 384 p.

HACKBART, Rolf. **A reforma agrária protege o meio ambiente**. Boletim Data Luta: UNESP/NERA, Nov. 2008. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/11artigodomes\\_2008.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nera/artigodomes/11artigodomes_2008.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2011

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. rev. atl. amp. São Paulo: Malheiros, 2010. 1.177 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atl. São Paulo: Malheiros, 2008. 1.073 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. 1.364 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev. atl. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 1.119 p.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 3. ed. rev. atl. Curitiba: Juruá, 2006. 258 p.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função Social da Propriedade**: dimensão ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. 60 p.

SALLES, Carlos Alberto de. *Propriedade imobiliária e obrigações propter rem pela recuperação ambiental do solo degradado*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édís (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 34, abr.-jun., 2004. p. 9-18.

SANTIAGO, Alex Fernandes. *Reserva Legal*. In: **Revista de Direito Agrário**, MDA/Incra/Nead/ABDA, ano 19, n. 18, 2006. p. 46-63. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/revista18/pdf/artigos/Reserva%20Legal.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

SILVA, Daniel Leite da. *O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.632, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1.054 p.

SOMENTE 21% dos núcleos rurais da reforma agrária têm licença ambiental. **O Globo**, Brasília, 07 jan. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/01/07/somente-21-dos-nucleos-rurais-da-reforma-agraria-tem-licenca-ambiental-923454732.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2011.