



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO**



**WENDEL ROSA BORGES**

**A EXIGIBILIDADE DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS  
INSCREVEREM OS IMÓVEIS UTILIZADOS MEDIANTE  
ARRENDAMENTO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA  
OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL**

Goiânia – Goiás

2016

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9.610/1998, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico:**       **Dissertação**       **Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação**

Nome completo do autor: Wendel Rosa Borges

Título do trabalho: A exigibilidade de empreendimentos agrícolas inscreverem os imóveis utilizados mediante arrendamento no Cadastro Ambiental Rural para obtenção de licença ambiental

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do autor

Data: 31 / 10 / 2016

**WENDEL ROSA BORGES**

**A EXIGIBILIDADE DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS  
INSCREVEREM OS IMÓVEIS UTILIZADOS MEDIANTE  
ARRENDAMENTO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA  
OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto

Goiânia – Goiás

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Borges, Wendel Rosa

A exigibilidade de empreendimentos agrícolas inscreverem os imóveis utilizados mediante arrendamento no Cadastro Ambiental Rural para obtenção de licença ambiental [manuscrito] / Wendel Rosa Borges. - 2016.

LXIII, 63 f.

Orientador: Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2016.

Bibliografia.

1. Cadastro Ambiental Rural. 2. Licenciamento ambiental. 3. Arrendamento rural. 4. Posse. 5. Constitucionalismo ambiental. I. Gonçalves Neto, João da Cruz, orient. II. Título.

CDU 349.42



**ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "A EXIGIBILIDADE DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS INSCREVEREM OS IMÓVEIS UTILIZADOS MEDIANTE ARRENDAMENTO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL" APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) WENDEL ROSA BORGES.**

1 Aos vinte e nove dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezesseis, às 17:00 hs, na Sala de  
2 Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da  
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de Mestrado  
4 intitulada "A EXIGIBILIDADE DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS  
5 INSCREVEREM OS IMÓVEIS UTILIZADOS MEDIANTE ARRENDAMENTO NO  
6 CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL",  
7 apresentada e defendida pelo(a) candidato(a) **WENDEL ROSA BORGES**. A Banca  
8 Examinadora ficou assim composta: Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto, orientador,  
9 representado em razão de força maior, pelo Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas,  
10 coordenador do PPGDA, no cargo de Presidente, Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado,  
11 membro interno e Prof. Dr. Delze dos Santos Laureano, membro externo, Prof. Dr. Luiz Carlos  
12 Falconi, membro externo. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a  
13 presença de todos, apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi  
14 dada a palavra ao(a) candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer  
15 exposição sobre o seu trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra a Prof. Dr. Luiz Carlos  
16 Falconi para fazer suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo  
17 regulamentar, em seguida foi dada a palavra ao Prof. Delze dos Santos Laureano, para fazer suas  
18 arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi dada  
19 a palavra a Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado, para fazer suas arguições, que foram  
20 respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca  
21 Examinadora teceu alguns comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca  
22 deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A Banca  
23 retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo  
24 considerado(a) Aprovado, e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em **DIREITO**  
25 **AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a  
26 declarar eu, Marcelo Cursino Soares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada conforme,  
27 segue assinada pelos membros da Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto (Presidente)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado (Membro)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Delze dos Santos Laureano (Membro Externo)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Carlos Falconi (Membro Externo)



Goiânia, 29 de setembro de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente e em primeiro lugar a meu orientador, o professor Dr João da Cruz Gonçalves Neto, que desde minha primeira semana de graduação na Faculdade de Direito (em 2009), me cativou intelectualmente, mostrando-me as potencialidades que existem na reflexão acadêmica dos problemas sociais, vindo a ser meu orientador no mestrado – sendo, afinal e acima de tudo, um querido amigo.

Agradeço aos outros membros do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da UFG, especialmente aos professores Dr<sup>a</sup> Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, Dr Cláudio Lopes Maia e Dr Rabah Belaidi, pela generosa acolhida e por todas as oportunidades de aprendizado que pude ter nos anos de convívio e observação de suas atividades de pesquisa e produção científica. Agradeço também à professora Dr<sup>a</sup> Vilma de Fátima Machado e ao professor Dr Luiz Carlos Falconi, por terem colaborado, com seus conhecimentos metodológicos e agroambientalistas, no aperfeiçoamento e na correção deste trabalho conclusivo de pesquisa.

Agradeço também aos meus colegas do curso de mestrado, notadamente à Clarissa, ao Celso, ao Danilo, ao José Anselmo, ao Cássius e à Ellen (bem às minhas calouras de graduação e de mestrado Maria Clara e Anna Maria), pelo encorajamento mútuo e pela amizade que construímos e fortalecemos durante a pós-graduação.

Finalmente, agradeço a meus pais, Valéria e Sinomar, pelo apoio incondicional que me deram durante esses anos de mestrado, nos quais vivemos algumas mudanças e desafios, todos encarados com digno sucesso e com o fortalecimento de nosso amor e nossa união, graças a Deus.

*The particular uses of method are various: but the general one is, to enable men to understand the things that are the subjects of it. To understand a thing, is to be acquainted with its qualities or properties. Of these properties, some are common to it with other things; the rest, peculiar. But the qualities which are peculiar to any one sort of thing are few indeed, in comparison with those which are common to it with other things. To make it known in respect of its difference, would therefore be doing little, unless it were made known also by its genus. [...] The task is arduous, and as yet at least, perhaps for ever, above our force. There is no speaking of objects but by their names: but the business of giving them names has always been prior to the true and perfect knowledge of their natures. Objects the most dissimilar have been spoken of and treated as if their properties were the same. Objects the most similar have been spoken of and treated as if they had scarce anything in common. Whatever discoveries may be made concerning them, how different soever their congruencies and disagreements may be found to be from those which are indicated by their names, it is not without the utmost difficulty that any means can be found out of expressing those discoveries by a conformable set of names. Change the import of the old names, and you are in perpetual danger of being misunderstood: introduce an entire new set of names, and you are sure not to be understood at all. Complete success then, is, as yet at least, unattainable. But an attempt, though imperfect, may have its use: and, at the worst, it may accelerate the arrival of that perfect system, the possession of which will be the happiness of some maturer age (BENTHAM, 2013, p. 204-205).*

*Reduzir, inviabilizar ou revogar leis, dispositivos legais e políticas de implementação de proteção da Natureza nada mais significa, na esteira da violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, que conceder colossal incentivo econômico a quem não podia explorar (e desmatar) partes de sua propriedade e, em seguida, com a regressão, passar a podê-lo. Tudo às custas do esvaziamento da densificação do mínimo ecológico constitucional (BENJAMIN, 2012, p. 71-72).*

## RESUMO

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um instituto jurídico previsto pela Lei nº 12.651/2012 (denominada geralmente como “novo Código Florestal”), destinado a registrar e permitir a fiscalização georreferenciada das áreas de proteção ambiental de todos os imóveis rurais do Brasil. Contudo, a pesquisa também abordou a relativa indefinição decorrente da redação dos dispositivos que instituem e regulam o CAR, especificamente quanto à possibilidade de serem deferidos licenciamentos ambientais de imóveis não inscritos no Cadastro, quando se pretende instalar o empreendimento objeto da licença em imóvel sob regime de arrendamento; ou seja, não havendo relação real de domínio ou *animus sibi habendi* sobre a terra. Desse ponto emana a discussão sobre obrigatoriedade ou não da inscrição, posto que a exigência legal é voltada aos proprietários e possuidores rurais. Portanto, se buscou ponderarem regras e princípios de matriz constitucional e infraconstitucional, para precisar a interpretação dos dispositivos regulatórios do CAR, quanto a sua finalidade sistemática no direito brasileiro, especialmente, sob a regência dos direitos fundamentais ambientais.

**Palavras-chave:** Cadastro Ambiental Rural. Licenciamento ambiental. Arrendamento rural. Posse. Constitucionalismo ambiental.

## ABSTRACT

Rural Environmental Registry – RER (in Portuguese, *Cadastro Ambiental Rural* – abbreviated “CAR”) is a legal institution established by the Federal Brazilian Act No. 12,651/2012 (usually referred to as "new Forest Code") for recording protected areas of all rural properties in Brazil, as well allow his georeferenced monitoring. However, the survey also addressed the relative uncertainty, due to the wording of the legal provision that establish and regulate the RER, specifically about the possibility of being granted environmental licensing of unregistered real estate, when there is a intent to locate the enterprise subject of license in the property under farm lease; i.e., with no real relation of property nor *animus sibi habendi* on the land. From this point emerged the discussion, if registration may be mandatory in these cases, since the legal requirement is targeted to owners and rural possessors. Therefore, a consideration about the rules and principles of the Brazilian Constitution and legislation was made to clarify the interpretation of the regulatory provisions of the RER, as its systematic purpose in Brazilian law, especially under the influence of environmental constitutional rights.

**Keywords:** Rural Environmental Registry. Environmental license. Farm lease. Possession. Environmental constitutionalism.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	p. 10
<b>1 A OBRIGATORIEDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO, AMPLIAÇÃO E OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS</b> .....	p. 14
<b>1.1</b> A finalidade do licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA .....	p. 14
<b>1.2</b> Licenciamento ambiental de empreendimento agrícola .....	p. 21
<b>2 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E SUA OBRIGATORIEDADE QUANDO DO LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO BASEADO EM ARRENDAMENTO DE IMÓVEL RURAL</b> .....	p. 22
<b>2.1</b> A Instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pela Lei 12.651/2012 – novo Código Florestal .....	p. 22
<b>2.2</b> O contrato de arrendamento no direito agrário brasileiro .....	p. 25
<b>2.3</b> O cadastro de imóvel rural e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) .	p. 27
<b>2.4</b> A controversa classificação doutrinária da relação jurídica do arrendamento enquanto regime jurídico de detenção e utilização da terra não abrangido pelo CAR .....	p. 31
<b>3 A INTERPRETAÇÃO DA LEI 12.651/2012 – NOVO CÓDIGO FLORESTAL - E DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO PERANTE O PRINCÍPIOS DO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	p. 35
<b>3.1</b> A doutrina tradicional luso-brasileira sobre o instituto jurídico da posse e a imprópria evocação da doutrina romanística .....	p. 36
<b>3.2</b> A aplicabilidade dos interditos possessórios pelos arrendatários no direito brasileiro contemporâneo .....	p. 40
<b>3.3</b> Os princípios da Constituição da República, sua irradiação sobre direito público e privado e sua aplicabilidade na questão do cadastro de posse agrária decorrente de contrato de arrendamento .....	p. 45
<b>CONCLUSÃO</b> .....	p. 55
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	p. 58

## INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é um único ambiente, comunicativamente interligado de forma sem precedentes na história da humanidade. Com o crescente acesso das pessoas, em todas as regiões planeta, a aparelhos eletrônicos, cada indivíduo pode conectar-se a bases de informações e redes sociais com espantosa facilidade e simultaneidade. A relativa igualdade de seus usuários, sua rapidez e sua abrangência tornou a *Internet* um potencial instrumento de democratização da informação e do poder.

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, ainda que não oficialmente, foi amplamente denominada “novo Código Florestal”, entre outras alterações no sistema brasileiro de proteção de áreas florestais, implantou um instituto que significou uma confluência da necessidade de fiscalização do cumprimento das prescrições da legislação ambiental com esses recursos tecnológicos da atual era informacional da civilização: o cadastro ambiental rural (CAR), que, malgrado nominalmente não pareça ser algo tão juridicamente revolucionário, na verdade, é uma inovação sem precedentes no direito ambiental, na administração pública e na tutela pública do patrimônio ambiental brasileiro: o CAR foi instituído como instrumento de registro público, eletrônico e georreferenciado das diversas modalidades de áreas de proteção ambiental dos imóveis rurais. Em suma: com base nas coordenadas geográficas e fotografias retiradas do espaço supraterrrestre, todos os imóveis rurais do Brasil se tornam fiscalizáveis por satélite.

Contudo, como todo sistema fiscalizatório, há possibilidade de falhas na aplicação da disciplina legal e da regulamentação do CAR, brechas que podem fragilizar seu potencial, se essas margens interpretativas forem ampliadas e aceitas como regras pelas instituições que aplicam o direito. É sobre esses elementos de fragilidade do novo sistema de tutela ambiental do direito brasileiro que este estudo pretende abordar.

Antes mesmo de apresentar esse ponto crítico específico da Lei nº 12.651/2012 a ser abordado, seria pertinente informar como a questão jurídica objeto desta pesquisa chegou ao conhecimento do autor: quando da realização do XIII Congresso Mundial de Direito Agrário, em Ribeirão Preto (SP), entre 23 e 26 de setembro de 2014, pela União Mundial de Agraristas Universitários (UMAU) e pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Na ocasião de um dos grupos de trabalho do

Congresso (Perfis Socioambientais da Agricultura), um dos expositores, Rogério Alessandro de Oliveira Castro, professor na mencionada universidade, suscitou a questão da exigibilidade da inscrição do imóvel no CAR, para emissão da licença ambiental de operação de empreendimentos canavieiros, quando estes forem arrendatários dos imóveis rurais não inscritos no CAR. A hipótese interpretativa então defendida era a de que o artigo 29 da Lei nº 12.651/2012 não pode ser invocado para impedir o licenciamento de empreendimento agrícola sucroalcooleiro, se o imóvel que este pretende utilizar não tiver inscrição no CAR (por ser obrigação do proprietário e não do arrendatário).

O problema jurídico a ser analisado pode ser desdobrado, devendo esclarecer-se alguns pontos elementares no sistema operativo do CAR e do licenciamento ambiental: (1) o conceito jurídico de “possuidor” utilizado pelo legislador na redação da Lei nº 12.651/2012, que gera o dever de registro das áreas de reserva e proteção; (2) a relação dos institutos jurídicos do licenciamento ambiental e do CAR; (3) a configuração do CAR na sistemática dos cadastros rurais no direito brasileiro; (4) a finalidade do CAR no sistema jurídico brasileiro, numa interpretação da Lei nº 12.651/2012 conforme o direito constitucional.

O último ponto acima, contudo, tem permeação nos outros três anteriores de forma bastante acentuada, pois, buscando subsídio no *constitucionalismo socioambiental* de Ingo Wolfgang Sarlet, ancorou-se a pesquisa no pressuposto da supremacia dos valores positivados nos princípios e regras da Constituição Federal Brasileira de 1988 sobre todas as normas do direito brasileiro. Logo, adotou-se um núcleo estrutural bem claro no direcionamento desta pesquisa acadêmica, a partir da própria linguagem e formatos de desenvolvimento lógico-jurídico coerentemente erigidos sobre o fundamento da teoria constitucionalista socioambiental de Sarlet.

Foi esclarecedora na formulação do roteiro da pesquisa a concepção metodológica de Alan F. Chalmers (1993, p. 108-121), segundo a qual se concebe que teorias não sejam verdades ou fatos irrefutáveis, mas estruturas de compreensão dentro das quais se desenvolvem programas de pesquisa; e assim também, neste trabalho, as normas constitucionais não são tratadas com absolutismo moral ou epistemológico, mas como estrutura de compreensão normativa dentro da qual se pôde formular a presente pesquisa.

Os pontos de concentração da pesquisa visam a esclarecimentos que devem ser feitos para, em princípio, garantir maior segurança técnica e estabilidade gerencial, tanto aos empresários agrícolas quanto aos órgãos da administração ambiental federal, estadual e municipal (visto que Constituição Federal institui a tutela ambiental como competência comum das três esferas federativas da República, cf. artigo 23, I, VI, VII e VIII; artigo 24, VI, VI e VIII e artigo 225 da CF). Assim, as considerações e conclusões deste trabalho podem subsidiar resoluções administrativas, decisões judiciais e até iniciativas legislativas; tornando-se relevante explicar a complexidade jurídica em questão.

Para apresentar uma resposta à questão posta, foi necessária a consulta à literatura jurídica brasileira, tanto a antiga e consagrada pelo uso tradicional em pesquisas mais profundas (quanto a questões sistêmicas, não contingenciáveis por alterações legislativas), assim como se utilizou a literatura técnica jurídica mais recente, que auxiliou na informação das atualizações das regras e das praxes contemporâneas. Fez-se uso também da produção científico-acadêmica, especialmente na questão ambiental, que tem sido objeto de assíduo estudo e atenção dos mais diversos ramos da ciência.

Por isso, muitas bases de dados foram também consultadas, para encontrar informações oficiais sobre os cadastros e os órgãos públicos destinados a implementá-los e fiscalizar seu funcionamento. Neste ponto, oportuno advertir que toda a legislação brasileira consultada e citada foi extraída do portal eletrônico da Legislação do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>, conforme a redação disponível nessa ferramenta até o dia 18/09/2016.

Por outro lado, a consulta ao entendimento dos tribunais foi também bastante útil para a obtenção de critérios de seleção das teses jurídicas adotadas na prática, objetivando avaliar a coerência sistêmica desses julgados e relacioná-los, de forma direta ou analógica, ao problema ora exposto. Importante, neste ponto, relacionar as posições de poder que podem influenciar a tomada de decisões pelos órgãos judiciários brasileiros.

A diretriz constitucionalista permite e facilita a relação constante dos variados pontos de abordagem do problema com o referencial teórico adotado. Esse desenvolvimento integrado se fará em três etapas: a primeira será uma apresentação do licenciamento ambiental

---

<sup>1</sup> Endereço eletrônico: <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)>

e do CAR, situando-os no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e elencando seus elementos e finalidades; a segunda será um aprofundamento sobre o CAR, relacionando-o com a sistemática dos outros cadastros rurais e aprofundando-se em seus elementos jurídicos; a terceira será um aprofundamento do caráter constitucional desses instrumentos técnicos enquanto institutos jurídicos com finalidades bem definidas, e permitirá a passagem para as considerações conclusivas.

Este trabalho é a conclusão de uma pesquisa realizada com a linha de pesquisa nº 1 do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, que é *Fundamentos e institutos jurídicos da propriedade e da posse*, discorrendo largamente sobre as obrigações *propter rem* (“por causa da coisa”), oriundas da relação de propriedade ou posse, bem como sobre a categorização do conceito de posse. A pesquisa também se amolda ao projeto de pesquisa do professor orientador, o Dr João da Cruz Gonçalves Neto, que é *O conflito agrário ambiental no direito brasileiro: elementos para o desenvolvimento do conceito de segurança ambiental*, em consonância com o qual se desenvolveu a pesquisa, focando-se nas formas de fragilização da proteção e da segurança ambiental pelos interesses de setores ruralista.

Espera-se que seja agradável e interessante a leitura.

# **1 A OBRIGATORIEDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO, AMPLIAÇÃO E OPERAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS**

## **1.1 A finalidade do licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**

O estado e o direito brasileiros adotaram uma forma de organização, regulação e atuação por meio de sistemas, geridos por conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais (ZIMBRÃO, 2009, p. 18-19): há um Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, CF), um Sistema Único de Saúde (art. 198, CF), um Sistema Único de Assistência Social (art. 6º, Lei nº 8.742/1991), um Sistema Nacional de Trânsito (art. 5º, Lei nº 9.503/1997), um Sistema Nacional de Garantias dos Direitos das Crianças e do Adolescente (art. 88, Lei nº 8.069/1990 e art. 13, VIII, Decreto nº 8.162/2013) e, finalmente, ainda entre outros, o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Instituído pela Lei nº 6.938/1981, antes mesmo da Carta Constitucional de 1988, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) integra, desde então, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Logo, a PNMA se utiliza do SISNAMA para realização de seus fins, conforme as estratégias de atuação definidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – órgão de cúpula do SISNAMA, que gerencia, de forma articulada, a proteção ambiental cooperativa dos entes estatais brasileiros.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/1988), define de forma bastante evidente os valores políticos e jurídicos diretores da atuação do estado brasileiro na tutela do ambiente – que, segundo a própria Lei Fundamental (art. 225, *caput*<sup>2</sup>), é patrimônio comum de “todos” (não somente dos brasileiros) e não somente das pessoas vivas no mundo atualmente, mas definiu-o também como patrimônio até das “futuras gerações” (KRELL, 2013, p. 2081). Esses valores, juridicamente normatizados, constituem princípios do direito ambiental brasileiro.

---

<sup>2</sup> “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Entre esses princípios, temos o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, o princípio da prevenção, o princípio do poluidor-pagador, o princípio do usuário-pagador, o princípio da obrigatoriedade da atuação estatal, o princípio da participação comunitária, o princípio da informação, o princípio da educação ambiental, o princípio da função socioambiental da propriedade, o princípio da cooperação internacional e o princípio da vedação de retrocesso (MACHADO, 2012, p. 65-141; THOMÉ, 2015, p. 57-91). Os princípios serão mais aprofundados em capítulo próprio, sobre a irradiação da constituição sobre a legislação e atuação estatal na área ambiental.

Para efetivação de alguns desses princípios, a CRFB/1988 instituiu uma série de instrumentos jurídicos, condizente com os valores já consagrados em âmbito mundial, em razão da crise ecológica do século XX (temática que também será mais bem aprofundada no capítulo 3 deste trabalho). Entre esses instrumentos, estão o estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, CRFB<sup>3</sup>), a educação ambiental (art. 225, § 1º, VI) a obrigação de reparação do dano ambiental (art. 225, §§ 2º e 3º) e regulamentação ecológica do uso das terras devolutas (art. 225, § 5º), entre outros.

Porém, antes mesmo da CF/1988, a Lei nº 6.938/1981, no artigo 9º, IV, previa o licenciamento ambiental como instrumento da PNMA. O artigo 10 dessa Lei, com a redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, diz:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Assim previsto na Lei nº 6.938/1981, o licenciamento teve regulamentação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, que conceitua o licenciamento ambiental no artigo 2º, inciso I, como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Pode-se complementar, definindo-o, de forma gradual, como (1) procedimento (2) destinado a emitir o consentimento

---

<sup>3</sup> “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:” “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

estatal (3) sobre a realização de atividade ou empreendimento, (4) em razão da utilização de recursos ambientais e da alteração no ambiente – em atenção ao potencial dessa atividade ou empreendimento de (5) poluir ou degradar o ambiente. Essa norma federal serviu para a repartição de competência entre os entes federativos, que a partir das regulamentação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e das leis estaduais e municipais, articulam um sistema de atribuições fiscalizatórias.

A Resolução nº 01/1986 CONAMA considera impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais. Nessa Resolução estabeleceu-se definições e as diretrizes gerais para o uso e implementação da avaliação de impacto ambiental (estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA), exigido para as atividades consideradas de significativo impacto ambiental.

Frise-se que, conforme já mencionado, o EIA tem previsão constitucional (art. 225, § 1º, IV), sendo sua realização um dever e um direito dos cidadãos ao devido processo de proteção do patrimônio ambiental da comunidade.

Sendo o EIA um procedimento integrado ao licenciamento ambiental, este se evidencia um instrumento de ainda mais importância na ordem jurídico-ambiental brasileira, tanto que a ausência dolosa de sua realização em casos específicos constitui crime, previsto na Lei nº 9.605/1998 da seguinte maneira:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:  
Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

O procedimento de licenciamento, segundo Romeu Thomé (2015, p. 249) e Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 321-323), consiste em uma “tutela administrativa preventiva do meio ambiente”, sujeita, em sua confecção, aos princípios regedores do

processo administrativo, previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (vários deles coincidentes com os princípios gerais da administração pública do art. 37 da Constituição da República).

Esclarecendo-se a terminologia, note-se que o licenciamento ambiental não é o que se visa a obter pela pessoa (física ou jurídica) interessada, mas a licença ambiental, porquanto, o *licenciamento* é o procedimento administrativo que pretende a obtenção de uma permissão estatal, e a *licença* é essa permissão: um ato administrativo de consentimento estatal resultante desse procedimento, para liberação do empreendimento (como dispõe o artigo 1º, I e II, da Resolução nº 237/1997 CONAMA).

Importante ainda outro esclarecimento sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental: no direito administrativo, ramo do direito público subsidiário do direito agroambiental no que é pertinente à atuação gerencial estatal, há duas modalidades cabíveis de atos negociais da administração, pelos quais se permite a prática, pelos administrados, de determinado ato, fato, empreendimento etc.: a licença e a autorização. Seus conceitos, segundo a literatura técnico-jurídica administrativista, são os seguintes:

**Licença** é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados a particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização (MEIRELLES, 2010, p. 192, destaque nosso).

**Autorização** é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais etc. Na autorização, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado, diversamente do que ocorre com a licença [...] (MEIRELLES, 2010, p. 192-193, destaque nosso).

Como se pode notar, a natureza e os fins do instituto do licenciamento ambiental, por voltarem-se precipuamente para a prevenção e proteção do patrimônio ambiental, fariam dele uma modalidade de autorização, e não de licença.

Isso porque a tutela administrativa do meio ambiente se faz mediante consentimento revogável, em caso de inadimplemento das condições impostas pela Lei à concessão da atividade. Portanto, o procedimento de licenciamento ambiental, em rigor, não resulta numa licença, mas numa autorização administrativa. Ao argumento de que a Constituição da República de 1988 assegurou “o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (art. 170, p. u.), o último trecho do dispositivo já faz a ressalva de que a lei pode prever limitações no exercício da livre-iniciativa. No caso, há legislação federal que prevê, ainda que com a terminologia equivocada de “licenciamento”, a necessidade de autorização estatal para o exercício de algumas atividades potencialmente nocivas ou degradantes ao ambiente.

A acima mencionada Lei nº 6.938/1981, reforçando esse entendimento, estabelece os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, fixando, entre eles, “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (art. 9º, IV); dessa forma, a previsão em lei, da revisão do licenciamento, mitiga qualquer dúvida de sua natureza de autorização administrativa, precária e revogável (MACHADO, 2012, p. 322-323), desde que fundamentadamente, como qualquer ato administrativo deve ser.

Assim também entendeu o Poder Judiciário:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º de seu art. 10 fala [*sic*] em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois se fosse juridicamente licença, seria um ato definitivo, sem necessidade de renovação. [...] A autorização é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público. [...] Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental (TJSP. 7ª CamCiv, AgR na ACP 178.554-1-6, j. 12.5.1993).

Portanto, apesar de tecnicamente haver essa incorreção terminológica, ainda assim não é cabível arguir que a licença ambiental é uma concessão estatal permanente, irrevogável e incondicionada: há condições previstas em lei para a manutenção da licença ambiental. Havendo denúncia de irregularidade ou necessidade de renovação do licenciamento, novo procedimento poderá concluir por não conceder-se a licença ambiental.

É importante frisar, também, que o licenciamento ambiental não se confunde com o estudo de impacto ambiental (previsto na Constituição da República de 1988, art. 225, § 1º, IV), ainda que ambos estejam previstos de forma entrelaçada na Lei que define as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981, art. 9º, III e IV).

Todavia, em 1986 o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) editou norma identificando quais os tipos de empreendimentos cujo licenciamento necessitariam de um estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), e o conteúdo mínimo do EIA. Em 1987, estabeleceu-se a possibilidade de realização de audiência pública para a concessão de alguns licenciamentos. Em 2011 foi editada a já citada Lei Complementar nº 140/2011, que estabeleceu a forma de atuação da União, dos estados e dos municípios no licenciamento ambiental.

O artigo 10, da Lei ora mencionada, dispõe sobre quais atividades são passíveis de serem licenciadas pelos órgãos com tal atribuição legal, e o artigo 17 prescreve que “compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar o auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A jurisprudência, antes da Lei Complementar 140/2011 era no sentido oposto, sintetizado na seguinte ementa de acórdão (destaques nossos): “Processual Civil - Administrativo - Ambiental - Multa - Conflito de Atribuições Comuns - Omissão de Órgão Estadual - Potencialidade de Dano Ambiental a Bem da União - Fiscalização do Ibama - Possibilidade. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois *não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar*. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. *O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização*. 4. **A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação**, inclusive o art.76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. *Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado*. Agravo regimental provido” (Superior Tribunal de Justiça, AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Humberto Martins, 2ª Turma, j. 28/04/2009, DJe 15/05/2009).

As licenças ambientais estão estabelecidas no Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei 6.938/81, e detalhadas na Resolução CONAMA nº 237/1997:

Licença Prévia (LP): destinada a atestar a viabilidade ambiental do projeto, é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação. Assim, a LP é concedida se a viabilidade ambiental do empreendimento for atestada, após exame dos impactos ambientais por ele gerados, dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos. A LP não autoriza o início de obras destinadas à implantação do empreendimento, sendo necessária ainda a licença de instalação (THOMÉ, 2015, p. 254).

Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, mediante a elaboração e aprovação de um projeto executivo, contendo especificações de natureza técnica, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante, e sem os quais não pode ser deferida a licença de operação (THOMÉ, 2015, p. 255).

Licença de Operação (LO): após a edificação ou instalação do empreendimento, a licença de operação autoriza seu funcionamento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação (THOMÉ, 2015, p. 256).

Destaca-se que, conforme o art. 8º da Resolução nº 237/1997 CONAMA, as licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. As licenças ambientais de qualquer das modalidades devem ser publicadas, inclusive os pedidos de licenciamento e sua renovação, como dispõe o artigo 10, § 1º, da Lei nº 6.938/1981.

Também, a Lei nº 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, estabelece, em seu artigo 4º, que deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão.

## **1.2 Licenciamento ambiental de empreendimento agrícola**

O Anexo I da Resolução nº 237/1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente, estabeleceu os principais tipos de empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Ressaltando que essa lista não é exaustiva, logo pode ser complementada sempre que necessário à prevenção de danos ao ambiente; foram nela mencionados três tipos de atividades agropecuárias a serem objeto de licenciamento: (1) projetos agrícolas, (2) criação de animais e (3) projetos de assentamentos e de colonização.

Antes de iniciar o procedimento administrativo de licenciamento, o empreendedor agrícola deverá se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF) e declarar a atividade exercida, relacionada aos empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental (as elencadas no mencionado Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997), incluindo informações sobre a situação fundiária, localização da propriedade, reserva legal (RL), área de preservação permanente (APP), área degradada e área explorada economicamente.

As diretrizes adotadas para o licenciamento das atividades rurais visam a contribuir no monitoramento e controle do desmatamento e em estudos sobre a grilagem de terras públicas (Lei nº 6.938/1981, art. 9º, III e IV).

Assim, a regularidade do imóvel agrícola, perante os órgãos com a atribuição de licenciar tais empreendimentos, é condição à concessão das licenças ambientais, para instalação e operação do empreendimento agrícola. Como o CAR passou a ser condição para a regularidade ambiental do imóvel (art. 29, § 3º, Lei nº 12.651/2012), a realização do licenciamento de empreendimento agrícola depende da regularidade do imóvel no Cadastro Ambiental Rural.

## **2 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E SUA OBRIGATORIEDADE QUANDO DO LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO BASEADO EM ARRENDAMENTO DE IMÓVEL RURAL**

### **2.1 A Instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pela Lei nº 12.651/2012 – novo Código Florestal**

O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), previsto no inciso VII do artigo 9º da Lei nº 6.938/81, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, é utilizado pela Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA (Lei nº 6.938/1981), conforme Portaria nº 160/2009 MMA.

O SINIMA é o instrumento de gestão da informação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo (BRASIL, Sistema, 2016).

E o Cadastro Ambiental Rural se tornou, assim que criado, um dos instrumentos mais relevantes – senão o instrumento mais relevante – do SINIMA, pois o CAR consiste em registro público eletrônico, com abrangência nacional e destinado a integrar as informações ambientais de todo o País. Por isso, a inscrição de todos os imóveis rurais – estejam eles em qualquer regime jurídico (SOUZA FILHO, 2015, p. 79) – é obrigatória. O CAR se enquadra dentro de um amplo projeto de ampliação do controle e fiscalização do estado<sup>5</sup> e da sociedade sobre o ambiente agrário:

O aperfeiçoamento de um sistema integrado e cooperativo de informação segura e atualizada e de gestão em matéria de políticas ambientais, notadamente no contexto de um regime federativo, acaba sendo indispensável para servir de baliza para a própria atuação do Poder Judiciário e para a redução da margem de erros no processo decisório administrativo e jurisdicional, que depende da qualidade das informações (SARLET, 2014, p. 353).

---

<sup>5</sup> Lei 12.651/2012, art. 14, § 1º: “O órgão estadual integrante do SISNAMA ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei”.

Previsto no artigo 29 da Lei nº 12.651/2012, o cadastro ambiental rural (CAR) como integrante de sistema informatizado de gestão ambiental e econômica da terra:

É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Como se vê, o dispositivo legal menciona “todos os imóveis rurais”, de onde se pode concluir que a pretensão quando da instituição legal do CAR foi o controle ambiental e florestal de todo o território brasileiro, “por isso não basta o cadastro das terras de produção ou de propriedade privada, sendo necessária a inclusão de todas as terras, excluídas as urbanas, cujas manchas aparecerão nos mapas derivados do cadastro” (SOUZA FILHO, 2015, p. 85-86).

A inscrição do imóvel no CAR pode gerar uma série de benefícios: caso proprietário, ou possuidor rural, tenha algum passivo ambiental relacionado à área de preservação permanente (APP), à reserva legal (RL) ou ao uso indevido de área de uso restrito (AUR), o preenchimento do CAR abre a possibilidade de regularização ambiental<sup>6</sup> e negociação no mercado de Cota de Reserva Ambiental<sup>7</sup>. Por outro lado, caso uma propriedade ou posse não esteja inscrita no CAR até o limite do prazo, seu proprietário ou posseiro poderá sofrer sanções como advertências ou multas, além de não poder mais obter nenhuma autorização ambiental ou crédito rural. Ademais, somente com o CAR será possível aderir, ao Programa de Regularização Ambiental, que permitirá regularizar o uso “consolidado” de áreas de preservação permanente que já estavam sendo utilizadas (ainda que ilicitamente) na data de 22 de julho de 2008, conforme os critérios da Lei nº 12.651/2012.

---

<sup>6</sup> Lei 12.651/2012, art. 59, § 2º: “A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o *caput*, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo”.

<sup>7</sup> Lei 12.651/2012, art. 15, § 2º: “O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural – CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei”; bem como o art. 44, § 1º: “A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do SISNAMA, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo”.

Assim, a ausência de inscrição no CAR trará dificuldade (ou até a impossibilidade) de obter-se crédito rural<sup>8</sup>, bem como a insegurança jurídica em negociações civis e empresariais envolvendo a utilização do imóvel, sendo o cadastro o primeiro passo para a obtenção de qualquer licença ambiental para uso ou exploração dos recursos naturais da propriedade.

Frise-se que, de forma bem clara, dispõe o artigo 29, § 2º, da Lei nº 12.651/2012: “O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse”. Assim, o CAR não é instrumento de regularização fundiária, tampouco um documento declaratório sobre a situação de regularidade ambiental de uma área cuja responsabilidade de manutenção é daquele que fez a declaração. Logo, o CAR não gera direitos patrimoniais ao declarante.

Após a validação das informações inseridas no sistema, será gerado um demonstrativo da situação ambiental do imóvel. Essa situação poderá ser considerada regular em relação às áreas de interesse ambiental ou, caso possuam algum passivo, serão consideradas pendentes de regularização (BRASIL, O que, 2016). O CAR, portanto, se pretende um cadastro de terras com efetiva utilidade, servindo de instrumento para a elaboração de políticas públicas de abrangência local, regional, e nacional, especialmente em questões ambientais, porque utiliza dados georreferenciados e de visualização relativamente simples, sendo, inclusive, um dado real, pois é feito com base na imagem georreferenciada disponibilizada no aplicativo do CAR (SOUZA FILHO, 2015, p. 90). Assim, a declaração das áreas protegidas é feita sobre o próprio mapa do imóvel. Está-se diante de uma realidade material, não mais mera declaração documental (como no registro imobiliário), muito mais passível de fraudes. Desta feita, o CAR tem importância fundamental para a sociedade, pois torna sistemático o controle estatal e torna acessível a qualquer cidadão brasileiro ou estrangeiro as informações ambientais das regiões não urbanas de um território tão vasto do planeta Terra, quanto o Brasil.

Neste sentido, todos têm direito a conhecer o CAR, ele tem que ser um instrumento aberto a toda população para que possa haver um real exercício do direito ao meio ambiente equilibrado. Aliás, assim compreendido, o CAR pode vir a ser um instrumento não só de monitoramento pelo Poder Público,

---

<sup>8</sup> Lei 12.651/2012, art. 78-A: “Após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR” (redação dada pela Lei 13.295/2016).

mas principalmente pela população em geral (SOUZA FILHO, 2015, p. 90).

Dessa forma, a realização da inscrição dos imóveis no cadastro é de considerável importância (senão, urgência). Apesar disso, a Medida Provisória nº 724/2016<sup>9</sup>, expedida pela então presidente da República, Dilma Vana Rousseff, adiou a obrigatoriedade de funcionamento do sistema para 5 de maio de 2017 (malgrado a Lei nº 12.651/2012, que criou o CAR, ter sido sancionada em 25 de maio de 2012). Há motivações de economia social, todavia e ao que parece, pois esse adiamento foi direcionado exclusivamente a proprietários e possuidores de imóveis rurais em regime de agricultura familiar ou em assentamentos oriundos de programa da Reforma Agrária.

## **2.2 O contrato de arrendamento no direito agrário brasileiro**

O arrendamento surge no processo de pesquisa do problema em estudo de forma bastante central: empreendimentos agrícolas baseados em imóveis arrendados, quando da necessidade de obtenção da licença ambiental de operação, podem entrar em funcionamento, ainda que a obrigação de inscrição do imóvel no CAR seja somente do titular da propriedade ou da posse rural? A correta compreensão dos elementos da questão permite uma resposta mais adequada, por isso, depois de descritos o licenciamento ambiental e o Cadastro Ambiental Rural, faz-se necessária uma exposição, ainda que sucinta, sobre o arrendamento rural: seu conceito, previsão normativa, funcionamento e integração ao sistema jurídico brasileiro.

O arrendamento rural é uma espécie nominada de contrato, previsto, de forma remota e primitiva, já nas Ordenações do Reino de D. Felipe, rei da Espanha e de Portugal (L[ivro] 3º, T[ítulo] 47, princ., L. 4º T. 9 princ., T. 45 § 2º e T. 48 § 8º), vindo a sofrer alterações por meio do Alvará de 03.11.1857 e da Lei de 04.07.1776 (FREITAS, Augusto, 1915, p. 373-374), teve sua denominação vertida para “locação de prédio rústico” pelo Código Civil de 1916, que revogou as Ordenações, leis e regulamentos que até então regiam o direito privado. O arrendamento consiste, basicamente, na locação ou aluguel de um imóvel rural ou parte dele, afinal o “dever principal do locatário é pagar o aluguer [*sic*], que é a

---

<sup>9</sup> A referida MP inseriu o artigo 82-A no Código Florestal, com a seguinte redação: “Ficam estendidos até 5 de maio de 2017 os prazos para inscrição no CAR e para adesão ao PRA, previstos, respectivamente, nos art. 29, § 3º, e art. 59, § 2º, exclusivamente para os proprietários e possuidores de imóveis rurais a que se referem o art. 3º, caput, inciso V, e parágrafo único, e que se enquadrem nos dispositivos do Capítulo XIII”.

contraprestação. É a renda; donde os vocábulos ‘arrendar’, ‘arrendamento’” (MIRANDA, 1965, p. 65).

A Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) passou a disciplinar esse negócio jurídico, acrescido da regulamentação feita pelo Decreto nº 59.566/1966. O Código Civil de 2002, ainda que tenha sido elaborado com a diretriz de unificação do direito privado, não dispôs sobre os contratos agrários (CARVALHO, 2015, p. 207), deixando a matéria especial sob a regência do corpo normativo que já a regulava desde a década de 1960 – até porque o direito agrário, como o direito do trabalho e do direito do consumidor, está em zona fronteira entre a grande divisão didático-sistemática do direito ocidental, entre direito privado e direito público (DINIZ, 2009, p. 256-257). Assim, a ausência de alteração da disciplina do arrendamento rural na legislação agrária reforça o caráter misto desse contrato, que está na órbita do direito privado, enquanto transação contingente, negociável pelas partes contratantes e que, todavia, é negociável somente nos limites de direito público postos pela lei – sempre harmonizando os deveres do arrendatário, paralelos ao de pagar a contraprestação civil, que são o de produzir de acordo com os índices de produtividade e o de preservar o ambiente, conforme o princípio de função social da propriedade e da defesa do meio ambiente (cf. art. 13, II, *b* e *c*, do Decreto nº 59.566/1966).

Disciplinando o arrendamento, o Estatuto da Terra fixou prazos mínimos, na forma do artigo 96, inciso V, alínea *b*, e do artigo 95, XI, *b*:

(1) de 3 (três), anos nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte; ou em todos os casos de parceria;

(2) de 5 (cinco), anos nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias primas de origem animal;

(3) de 7 (sete), anos nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal.

Na dicção de Paulo Torminn Borges, esse prazo mínimo "é estabelecido não apenas em favor do débil econômico, ou seja, do parceiro outorgado e do arrendatário. Não. O prazo mínimo é estabelecido principalmente para evitar o mau uso da terra" (1998, p. 127). A lógica do sistema brasileiro de arrendamento rural é, portanto, no sentido da preservação dos recursos naturais.

E é interessante notar, neste ponto, do arrendamento que a função social do arrendamento rural foi prevista já no sistema agrário brasileiro, inclusive, havendo previsão de um cadastro específico para arrendamentos rurais de todo o Brasil, como se passará a expor.

### 2.3 O cadastro de imóvel rural e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)

Malgrado existam vários outros cadastros rurais<sup>10</sup>, o cadastro preexistente ao CAR mais similar a ele, em seus vários aspectos, é o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), mantido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que o organiza e o mantém atualizado, como um cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas e particulares, de arrendatários e parceiros. O CNIR tem duas finalidades principais: a de fiscalização tributária e a de planificação estatística, para aperfeiçoamento da estratégia da política agrária e econômica regionalizada (MARQUES, 2011, p. 193).

O próprio Estatuto da Terra (ET – Lei nº 4.504/1964), nos artigos 43 e 45 estabelece o zoneamento e o levantamento e arquivo de informações sobre a ocupação da terra no Brasil como mecanismo de direcionamento da Política Agrária; bem como prevê, no artigo 46, que o INCRA deve manter cadastros para efetivar esse controle, utilizando-os para, entre outras finalidades, indicar:

- a) as percentagens da superfície total em cerrados, matas, pastagens, glebas de cultivo (especificadamente em exploração e inexplorados) e em áreas inaproveitáveis;
- b) os tipos de cultivo e de criação, as formas de proteção e comercialização dos produtos;
- c) os sistemas de contrato de trabalho, com discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais;
- d) *as práticas conservacionistas empregadas* e o grau de mecanização;
- e) os volumes e os índices médios relativos à produção obtida;
- f) as condições para o beneficiamento dos produtos agropecuários (Lei nº 4.504/1964, art. 46, III, destaque nosso).

<sup>10</sup> Foram instituídos pela Lei nº 5.868/1972 e regulamentados pelo Decreto nº 72.106/1973 o Cadastro de Imóveis Rurais, o Cadastro de Proprietários Rurais, o Cadastro de Arrendatários e Parceiros, o Cadastro de Terras Públicas e, incluído pela Lei nº 11.284/2006, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (BORGES, A., 2012, p. 415-416).

Essa estrutura visa, inclusive, a possibilitar que a assistência técnica do INCRA preste auxílio, entre outras matérias, sobre “o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais” (art. 75, § 4º, e, ET).

Para a realização dessas diretrizes, foi aprovada a Lei nº 5.868/1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), a ser composto pelo Cadastro de Imóveis Rurais (art. 1º, I); pelo Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais (art. 1º, II); pelo Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais (art. 1º, III); pelo Cadastro de Terras Públicas (art. 1º, IV) e pelo Cadastro Nacional de Florestas Públicas (art. 1º, V, conforme redação dada pela Lei nº 11.284/2006). Logo, há previsão de instalação de um Cadastro Nacional de Arrendatários Rurais, donde se faz evidente que a lei pode, sim, estabelecer obrigações *propter rem* aos arrendatários, bem fazer cadastros que possam vinculá-los, não somente aos proprietários.

Em semelhança ao CAR, a certificação de imóveis rurais, criada pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, e realizada exclusivamente pelo INCRA, é a garantia de que os limites de determinado imóvel não se sobrepõem a outros e que a realização do georreferenciamento obedeceu especificações técnicas legais. É necessária para toda alteração de áreas ou de seus titulares em cartório, como nos casos de compra, venda, desmembramento ou partilha, conforme prazos estabelecidos na Lei nº 10.267/2001 e decretos regulamentadores (MARQUES, 2011, p. 194).

O Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) é o documento emitido pelo INCRA que constitui prova do cadastro do imóvel rural, sendo indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial (sucessão *causa mortis*) de acordo com os §§ 1º e 2º do artigo 22 da Lei nº 4.947/1966 (alterado pela Lei nº 10.267/2001).

Os dados constantes do CCIR são exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse, conforme preceitua o parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 5.868/1972. Igualmente, o CAR não os legitima, como prevê o artigo 29, § 2º, da Lei nº 12.651/2012.

Todavia, conforme os §§ 1º e 2º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/1966, com a redação dada pela Lei nº 10.267/2001, apesar de não haver efeito de legitimação fundiária, o certificado de cadastro de imóvel rural (CCIR), emitido pelo INCRA, constitui prova do cadastro e é indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel e para homologação de partilha amigável ou judicial (sucessão *causa mortis*). O CCIR é essencial também para a concessão de crédito agrícola, exigido por bancos e agentes financeiros.

A declaração para Cadastro de Imóveis Rurais é feita por meio de ferramenta eletrônica, e permite a alteração cadastral do imóvel rural e a atualização dos dados na base do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Essa base de dados está situada no *Portal Cadastro Rural*, implementado pelo Governo Federal, mediante parceria entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Por meio desta nova ferramenta, os usuários podem obter informações relacionadas aos imóveis rurais com facilidade.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia federal, fundada pelo Decreto nº 1.110/1970, cuja missão prioritária é executar, nacionalmente, a política agrícola e o ordenamento fundiário. Já a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é um órgão singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, e responsável pela arrecadação e administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários. A administração do cadastro de imóveis rurais no país para fins tributários é, portanto, de atribuição da RFB.

Para dar agilidade e transparência ao processo de certificação, o INCRA instituiu o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), uma ferramenta eletrônica desenvolvida em 2013, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Os técnicos credenciados responsáveis pelo serviço de georreferenciamento acessam o SIGEF, pela *Internet*, e enviam o arquivo digital com os dados cartográficos dos imóveis. Essa medição é registrada no INCRA que recebe, valida e armazena os dados do limite de sua propriedade em sistema eletrônico e fornece uma certidão que informa que o imóvel não se sobrepõe a outro.

Se não houver inconsistências ou sobreposições – análise feita pelo próprio sistema – a certificação é obtida, com a geração de planta e memorial descritivo das áreas de forma automática. O sistema também está preparado para acesso dos cartórios de registro de imóveis, que podem informar os dados de domínio (MARQUES, 2011, p. 196-197).

O chamado georreferenciamento é uma obrigatoriedade da Lei nº 10.267/2001, que exige que todo imóvel rural, público ou privado, seja medido por meio de GPS. Esta medida tem o objetivo de (com a obrigatoriedade do georreferenciamento do imóvel na escritura para alteração nas matrículas, como mudança de titularidade, remembramento, desmembramento, parcelamento) gradualmente, regularizar a escrituração de todos os imóveis rurais do País e minimizar as matrículas emitidas em duplicidade e as descrições de divisas pouco confiáveis, inibindo, assim, a grilagem de terras.

Assim, da análise do CNIR, pode-se notar o quanto sua dinâmica é similar à do CAR, em diversos pontos: (1) ambos os cadastros adotaram uma base de dados eletrônica; (2) ambos baseiam seus arquivos em informações declaradas pelos próprios interessados; (3) ambos utilizam-se do método georrefencial para fiscalização e correção das informações prestadas; (4) ambos visam a atualizar e regularizar arquivos abastecidos com defasados e incoerentes memoriais descritivos de imóveis.

Logo, além de haver previsão de cadastramento nacional de arrendatários rurais (como este tópico acima aborda), bem como haver considerável similitude operacional entre o CNIR e o CAR, não pode ter crédito o argumento de que o artigo 29 do Código Florestal não pode ser interpretado no sentido de obrigar o arrendatário a inscrever o imóvel arrendado no CAR para obtenção de licença ambiental: existem obrigações agroambientais a serem cumpridas também pelo arrendatário, não somente pelo proprietário do imóvel. Inclusive, como mencionado no tópico anterior, a própria natureza jurídica do arrendamento rural no Brasil é acentuadamente voltada à preservação dos recursos naturais do imóvel arrendado.

Assim sendo, passa-se a um detalhamento mais específico da interpretação legal questionada por esta pesquisa.

## **2.4 A controversa classificação doutrinária da relação jurídica do arrendamento enquanto regime jurídico de detenção e utilização da terra não abrangido pelo CAR**

O chamado agronegócio brasileiro – sistema capitalista de geração de riqueza, mediante a exploração da propriedade fundiária rural em empreendimentos, geralmente, de larga escala, com suporte num complexo agroindustrial baseado em tecnologia e logística altamente aprimoradas – teve um êxito operacional indiscutível, política ou cientificamente, com a promulgação do novo Código Florestal.

A alteração na legislação agroambiental brasileira pela Lei nº 12.651/2012 desencadeou uma discussão acerca da efetivação de um de seus institutos de proteção ambiental: o cadastro ambiental rural (CAR), que é previsto nos artigos 29 e 30 da Lei e é o objeto central do presente estudo.

O Código Florestal instituiu o CAR como instituto jurídico destinado a integrar o sistema nacional de controle de áreas de proteção, retirando da esfera do registro público o dever legal de declaração das áreas reservadas de interferência antrópica, ficando os órgãos administrativos ambientais estaduais responsáveis por receber, conservar e tornar públicas essas informações (que são de interesse público).

Acontece que o dever de realização desse registro declaratório administrativo foi atribuído pela Lei aos proprietários e possuidores de imóveis rurais, havendo decisiva controvérsia sobre o enquadramento dos empreendimentos do agronegócio, realizados mediante arrendamento de terras, dentro dos conceitos de direito real qualificados pelo Código Florestal como obrigados a fazer a inscrição no CAR. O fato de a utilização da terra por empreendimentos do agronegócio basear-se juridicamente em contrato de arrendamento agrário descaracteriza a natureza real dessa utilização do imóvel, segundo alguns têm entendido, como mais adiante se há de esclarecer.

Sendo assim, esse entendimento (CASTRO, 2014, p. 713-726) chega a concluir pela desnecessidade de empreendimentos agrícolas em terras arrendadas proceder ao registro das áreas de proteção dos imóveis utilizados, em razão de não se enquadrarem tecnicamente nos conceitos de proprietário e possuidor, cuja relação jurídica seria (segundo essa

interpretação) real e absoluta; sendo a utilização do imóvel mera relação contratual, portanto pessoal, obrigacional, relativa.

Essa suposta ausência de necessidade de registro das áreas de proteção dos imóveis arrendados pelos arrendatários se revela determinante quando da realização do licenciamento ambiental do empreendimento, porquanto este é legal e claramente exigível (conforme já explorado anteriormente); mas, segundo o controverso entendimento mencionado, não poderia haver exigência da inscrição das áreas protegidas do imóvel no CAR, porquanto o empreendimento agrícola não se enquadraria nos conceitos jurídicos de proprietário ou possuidor. Como os proprietários arrendantes não são sócios do empreendimento, o licenciamento teria de ser deferido sem a exigência da regularidade cadastral ambiental do imóvel, cujo proprietário pode sequer saber da irregularidade ambiental de seu domínio fundiário.

Empreendimentos agrícolas são negócios geralmente de larga escala e com duração longa, tanto que a própria lei determina prazos mínimos (mas nunca prazos máximos) de duração do contrato de arrendamento, fixados pelo art. 13, II, do Decreto nº 59.566/1966, sendo o mais praticado o de duração mínima de 5 (cinco) anos (CARVALHO, 2015, p. 210). Dessa forma, podendo ser deferido o licenciamento ambiental sem a respectiva inscrição no CAR oportunizaria a irregularidade material dessas situações de ocupação e utilização da terra por anos, talvez décadas, ainda que houvesse regularidade formal. Assim, ficariam insuficientes a proteção e o controle público sobre a preservação do patrimônio coletivo que tem sido tão largamente aproveitado pelos empreendimentos do capitalismo agrário brasileiro.

Há esforços teóricos e práticos sendo empreendidos no sentido de se consolidar o entendimento de que arrendatários estão livres do dever de inscrição das terras que utilizam no cadastro ambiental rural. A esse respeito e nesse sentido, se tem dito que

a posse direta e temporária assumida pela usina de açúcar e álcool outorga sim responsabilidade ambiental, porém, sua extensão não alcança as obrigações específicas impostas pelo novo Código Florestal que somente o proprietário do imóvel rural poderá cumpri-las, tais como demarcação da área da reserva legal e seu registro junto ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), dentre outras obrigações correlatas (CASTRO, 2014, p. 721).

Assim, segundo esse posicionamento, faz-se necessário haver um vínculo mais profundo entre o imóvel e seu ocupante, para se criar o vínculo jurídico de “posse” previsto na Lei nº 12.651/2012, que torna obrigatória a inscrição das áreas de preservação no CAR.

Com efeito, “as usinas de açúcar e álcool assumem a posse direta e temporária do imóvel rural em função de relação contratual (natureza obrigacional), não assumindo obrigações de natureza real voltadas exclusivamente ao seu proprietário” (CASTRO, 2014, p. 722). Nessa senda de raciocínio, as duas situações de relação com a terra, a serem abrangidas pelo artigo 29 do denominado Código Florestal, seriam: (1) o domínio pleno, mediante título de propriedade do imóvel, e (2) a posse, enquanto mera ocupação e sem qualquer título registral ou instrumento contratual prevendo essa ocupação – logo, o meio termo entre esses extremos (a propriedade e a posse irregular), que é a posse direta mediante negócio jurídico, ficaria não abrangido.

Outro argumento posto nesse sentido é a impossibilidade de o arrendatário assumir deveres pelo fato de ter a posse direta do imóvel, classificando-as como “obrigações de natureza real”. Contudo, como se pode notar em situações contratuais análogas, como no caso de locação de imóvel urbano, cuja norma reguladora – a Lei nº 8.245/1991, artigo 23, X a XII – institui obrigações ao locatário, não em face do locador somente, mas em face de terceiros, sendo prática e plenamente possível, portanto, haver deveres do arrendatário/locatário perante outros, que não o arrendante/locador (sem falar nas obrigações previstas aos arrendatários previstas pela própria legislação agrária, como já exposto).

Nota-se que, conforme esse entendimento, as hipóteses fáticas sobre as quais incidiriam a norma seriam extremas: ou o domínio pleno e incontestável, mediante título cartorário, ou a ausência absoluta de título ou instrumento jurídico que regule a ocupação da terra. Todo o leque de situações de direito real (como servidões, usufrutos, concessões de superfície etc.) e obrigacional (como o arrendamento de imóvel) que existem entre esses extremos ficaria desobrigado de cumprir a norma ambiental. Dessa forma, assevera Rogério A. de Oliveria Castro:

[A]s obrigações somente podem ser exigidas do proprietário ou efetivo possuidor, entendido este como a pessoa que detém o imóvel com o animus de proprietário, o que não é o caso das usinas de açúcar e álcool, que assumem a posse direta e provisória do imóvel para cultivar em parte dele,

ou seja, nas áreas agricultáveis definidas em contrato de arrendamento ou parceria (CASTRO, 2014, p. 721).

Vê-se que se pretende estabelecer o possuidor como aquele que “detém o imóvel como o *animus*<sup>11</sup> de proprietário”. Essa teoria interpretativa busca seu fundamento, portanto, na doutrina de Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), filósofo do direito e jurista alemão. O debate sobre a adoção de sua doutrina sobre a natureza jurídica e consequências práticas da posse no direito civil brasileiro será explorado mais adiante, em capítulo próprio.

Rogério Alessandro de Oliveira Castro também afirma:

O próprio site do CAR não deixa dúvidas de que as usinas de açúcar e álcool, enquanto possuidoras diretas temporárias de áreas agrícolas para cultivo de cana-de-açúcar, não têm obrigação de fazer a inscrição e as devidas declarações no CAR, a qual compete exclusivamente ao proprietário ou possuidor do imóvel rural, em função do que dispõe o art. 2º, § 2º, do novo Código Florestal [...] (CASTRO, 2014, p. 722).

E, realmente, além do próprio endereço eletrônico<sup>12</sup> indicado pelo mencionado autor, há outros endereços eletrônicos de referências apontando nesse sentido: “O arrendatário, o comodatário e o parceiro devem se inscrever? Não. As obrigações previstas no Código Florestal são de natureza real” – afirma o quadro *Saiba como funciona o Cadastro Ambiental Rural* (TAGUCHI, 2014), da difundida revista Globo Rural, que é disponível em versão *online* e impressa (GLOBO, 2016). O mesmo sítio eletrônico, todavia, informa que: “Todas as propriedades ou posses rurais devem ser inscritas no CAR. Isso independe da situação de suas terras: com ou sem matrícula, registros de imóveis, ou transcrições. O intuito do CAR é a regularização ambiental, e não a regularização fundiária”.

---

<sup>11</sup> Literalmente do latim “alma”, podendo-se entender como “ânimo”, vontade” ou “intenção”.

<sup>12</sup> “Disponível em: <<http://www.car.gov.br/index.php/perguntas-frequentes>. Acesso em 24jul. 2014”

### **3 A INTERPRETAÇÃO DA LEI Nº 12.651/2012 – NOVO CÓDIGO FLORESTAL - E DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO PERANTE OS PRINCÍPIOS DO DIREITO BRASILEIRO**

#### **3.1 A doutrina tradicional luso-brasileira sobre o instituto jurídico da posse e a imprópria evocação da doutrina romanística**

Na ciência, a tendência do profissional é sempre buscar o argumento da atualidade e da efetividade. Entre os juristas, por outro lado, é muito usual procurar dar credibilidade a uma hipótese procurando argumentos de caráter tradicional. Portanto, apesar de tratar-se esta pesquisa de uma atividade científica, faz-se necessário abranger um dos campos de argumentação jurídica frequentemente evocado: a origem e aplicação dos institutos jurídicos.

Acerca da incorreta utilização dos conceitos jurídicos romanos, para fundamentar a concepção de que contrato sobre coisa não gera posse dessa coisa, pode-se investigar também se assim mesmo era a prática censitária latina. Na obra historiográfica, sociológica e jurídica de Max Weber, *História Agrária Romana* (1994, p. 111-118), ele expõe de forma bastante minuciosa os institutos do direito agrário romano, sua formação, funcionamento, transformação e aplicação prática. Explicando que a terra era então concebida como bem originariamente público, tornada bem privado mediante o arrendamento, afirmou a condição dos arrendatários da seguinte maneira:

Nos procedimentos civis, eram protegidos contra determinadas lesões de seus direitos mediante os interditos possessórios, como ocorria com os ocupantes do *ager publicus*. É duvidosa a data do interdito *de loco publico fruendo*; foi concedido essencialmente em interesse dos grandes arrendatários, como demonstra o uso do termo *socius* na fórmula. [...] o pequeno arrendatário só era protegido na posse, como vimos, mas na realidade também era protegida a sucessão do herdeiro na propriedade, porque a proteção possessória também estava disposta em benefício<sup>9</sup> do herdeiro de quem havia sido despojado ilegalmente (*Dig. I, 44, De vi, 43, 16*). Também nesse caso, em suma, como nas *possessiones* normais no *ager publicus*, mediava o *interdictum quorum bonorum*. Essa sucessão era natural, porque em si mesma a relação de aluguel não se transmitia aos herdeiros, e ante a autoridade pública só era uma relação precária, dado que o censor, ou também o cônsul, podiam contraí-la com outro arrendatário. Levando em conta as observações precedentes, a relação ter-se-á configurado, na prática de tal forma que o funcionário responsável por esse cargo ter-se-á recusado a renovar a relação de aluguel com o herdeiro apenas em casos particulares – por exemplo, quando vários herdeiros não

conseguiam pôr-se em acordo sobre a titularidade da posse, e o Estado, portanto, não sabia a quem devia ratificar como arrendatário (p. 116-117).

Assim, fica bastante evidente que o arrendamento censitário, entre os romanos, (1) era um instituto fronteiro entre o direito público e o direito privado; (2) tinha natureza obrigacional, não gerando domínio sobre o imóvel; e, mesmo assim, (3) constituía a posse do imóvel pelo arrendatário, que podia utilizar (excepcionalmente) de interditos para nela manter-se<sup>13</sup>.

No direito romano clássico “[s]e o adquirente nada pactara [sic] e expulsava locatário, não havia *ação* contra o adquirente, para que respeitasse a locação; a ação era contra o alienante, cujo ato de alienação infringira o contrato com o locador” (PONTES de MIRANDA, 1962, p. 222), conforme dispunha o *Corpus Juris Civilis* (do ano 529 E.C.), Digesto, Lei 15, § 1, Lei 25, § 1 e Lei 32. Aliás, deveras, “[n]o direito romano, o locatário tinha a simples detenção, não a posse (L. 10, D., *de acquirenda vel amittenda possessione*, 41, 2), de modo que podia ser pôsto fora do prédio, ficando o locador responsável pelo ressarcimento, se infringia o tempo do contrato” (*Idem, ibidem*, p. 223).

Portanto, ainda que houvesse parca proteção, mediante ação de interdito à turbação da posse, a teoria de que a ocupação e utilização da terra pelo arrendatário não consiste em posse por parte deste não pode encontrar fundamento nas origens romanísticas desses institutos do direito privado.

Com o desmoronamento do Império, na instabilidade dos primeiros séculos dos reinos germânicos, a Europa ficou sem referências políticas e culturais perenes, senão o saudosismo da era imperial de “ordem e paz”; e deveras a consolidação jurídico doutrinária de Justiniano adquiriu o *status* de “razão escrita” ou de indicação do “direito natural” (DAVID, 2002, p. 37-45). Porém, antes dos movimentos de codificações legislativas nacionais:

Com a escola dos *pós-glosadores*, no século XIV, uma nova tendência se manifesta e um trabalho muito diferente é realizado: o direito romano é devidamente expurgado, submetido a distorções; presta-se a desenvolvimentos inteiramente novos (direito comercial, direito internacional privado), ao mesmo tempo que é sistematizado na sua

<sup>13</sup> É importante a observação da excepcionalidade, porquanto a regra, entre os romanos, era a utilização de interditos somente em casos de turbação de direitos reais, não podendo-se defender a posse com interditos (BARBOSA: 2005, p. 45 e 51; PONTES de MIRANDA: 1962, p. 223).

apresentação de uma forma que contrasta vivamente com o caos do Digesto e o espírito casuístico e empírico dos juriconsultos de Roma. Os juristas já não procuram encontrar soluções romanas, mas se preocupam sobretudo em utilizar os textos do direito romano para introduzir e justificar regras adaptadas à sociedade do seu tempo (DAVID, 2002, p. 45).

Uma das primeiras e mais repercutidas insurreições doutrinárias contra a tese jurídica romana de que o locatário (ou arrendatário) não tem posse, mas só detenção da terra foi a de Bártolo de Saxoferrato, justamente no século XIV e conforme a informação histórica acima reportada. Esse jurista ensinava que, se o locatário (ou arrendatário) inserisse no contrato uma cláusula de *iure pignoris* ou *iure hypothecae* (direito pignoratício ou hipotecário) sobre o imóvel locado, esse locatário teria a posse e poderia exercer os poderes a ela inerentes (MIRANDA, 1962, p. 226). Contudo, claro está que ainda não se admitia a situação fática pelo apego ao formalismo romanístico, abrindo-se uma exceção contratual quase que real. Deveras, na Idade Média, houve uma transformação da concepção de posse:

Em direito romano, a posse só se referia à propriedade dos *jus in re*. Ao depois, sobretudo no direito canônico, deliberaram estendê-la em geral *a todo direito*. Ora, toda a teoria da posse tirava fundamento da proteção concedida ao simples exercício de um direito contra certas perturbações, existisse ou não realmente esse direito. Nessa proteção, pois, só se podiam abranger os direitos que admitiam a possibilidade de tal gênero de turbações; e outros não podiam ser eles que a propriedade e os *jura in re*. Mas a contribuição da Igreja Cristã e dos vários estados europeus deu nascimento a certos direitos, que intimamente se ligavam à posse e à fruição do solo, direitos *que os romanos não conheceram*, ou estavam longe de supor capazes de apropriação particular. (SAVIGNY, 1866, p. 477 a 481, *apud* BARBOSA, 2005, p. 67).

Foram as Ordenações do Reino de D. Manuel (Livro IV, Título 29) e, posteriormente, as Ordenações do Reino de D. Felipe (Livro IV, Título 9), que introduziram de forma mais substancial a categoria de posse do locatário ou arrendatário na tradição luso-brasileira, mas ainda com a condição de que essa relação fático-contratual tivesse dez anos ou mais, não se entendendo haver posse em caso de locação ou arrendamento inferior a dez anos (MIRANDA, 1962, p. 227-228).

O *Code civil* da França inverteu o entender de Bártolo de Saxoferrato, estabelecendo que, quando da alienação do imóvel, somente havendo pacto de extinção

automática do contrato de locação, poderia esta ocorrer – como ainda dispõe o mesmo dispositivo de 1804, o art. 1.743<sup>14</sup> (MIRANDA, 1962, p. 225).

A posse, como se pode vislumbrar, enquanto realidade decorrente do contrato de arrendamento (“locação de imóvel rural”) é uma consequência, antes de tudo, da tradição jurídica ocidental partilhada pelo Brasil, como se tem exposto, mas como também se pode concluir da atenção à legislação ora vigente no País.

A esse respeito, veja-se ainda que o CC disponha: “[a]dquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade” (art. 1.204) e que “[c]onsidera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (art. 1.196), não se pode dizer que a posse, no direito brasileiro, seja um “pseudodomínio” ou um “grau de propriedade”. A posse, como a doutrina anciã e os dispositivos contemporâneos afirmam, é uma exteriorização de um poder sobre uma coisa, uma situação fática de disposição, que não significa necessariamente poder jurídico, disposição econômica real – como os artigos legais ora citados mesmos o dizem.

Por isso mesmo, o Código Civil já esclarece, em seguida e de forma inequívoca: “A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto” (art. 1.197). Destacamos um trecho chave na interpretação do instituto da posse no direito privado brasileiro: uma pessoa pode, em razão de direito pessoal (ou seja, obrigacional), ter a posse de uma coisa<sup>15</sup>. Em outras palavras: obrigações negociais podem ser causas jurídicas para a situação da posse, e não somente causas reais, que importem no direito de propriedade ou seus desmembramentos.

---

<sup>14</sup> A redação original do artigo em comento era a seguinte: “*Si le bailleur vend la chose louée, l'acquéreur ne peut expulser le fermier ou le locataire qui a un bail authentique ou dont la date est certaine, à moins qu'il ne se soit réservé ce droit par le contrat de bail*”. Essa redação, de 1804, foi alterada pela Lei n° 2009-526, de 12/05/2009, para garantir a proteção da posse também ao arrendatário rural, até mesmo se o contrato prever a possibilidade de despejo em caso de alienação do imóvel rural: “*Si le bailleur vend la chose louée, l'acquéreur ne peut expulser le fermier, le métayer ou le locataire qui a un bail authentique ou dont la date est certaine. [parágrafo único] Il peut, toutefois, expulser le locataire de biens non ruraux s'il s'est réservé ce droit par le contrat de bail.*”

<sup>15</sup> Sendo ainda, permitido que alguém tenha o poder sobre uma coisa, sem nem mesmo ser possuidor: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas” (CC, art. 1.198).

Finalmente, após pousarem-se os olhos nos institutos do direito positivo atualmente vigente no Brasil, nota-se, da leitura do Código Civil, que houve inegável e dominante influência da doutrina do civilista alemão Rudolf von Jhering (1818-1892) sobre nossos legisladores. Para Jhering, a posse não tem ligação direta ou teleológica para com a propriedade: tratam-se de realidade diferentes, que – ainda que possam coincidir na maioria das situações – podem ocorrer de forma independente<sup>16</sup> (JHERING, 1869, p. 11). De toda forma, Teixeira de Freitas e Rui Barbosa já assim pensavam no Brasil, já de forma independente e com fundamentação diversa da do jurista germânico (FREITAS, Augusto, 1915, p. 421-422, BARBOSA, 2005, p. 45).

Portanto, no Brasil, o legislador nunca adotou a teoria de Friedrich Carl von Savigny (mencionado no tópico 2.1 deste trabalho), que ensinava que “[o] significado da posse no direito romano ora está definido: toda a posse refere-se a usucapião ou a interditos, e todas as leis referentes à posse como algo jurídico não têm outra finalidade, senão determinar a possibilidade de usucapião ou interditos” (tradução nossa)<sup>17</sup> (SAVIGNY, 1803, p. 21-22).

Assim, a posse é uma situação jurídica que pode ter variadas modalidades, em razão de sua causa, de sua forma de exercício e do objeto possuído. A distinção básica é a de que existe a posse direta e a posse indireta.

Hodiernamente, assim ensina doutrina acadêmica predominante, podendo-se distinguir três tipos de posse no direito brasileiro:

- a) quando o proprietário é possuidor de seu próprio bem. Aqui a posse é vista como um direito real, na visão restrita do art. 1.196, do Código Civil. Afinal, o direito de possuir é um dos atributos do domínio, que significa o senhorio de uma pessoa sobre uma coisa, dotando o possuidor do poder de imediatamente submetê-la ao exercício de sua ingerência econômica. Portanto, quando o proprietário exerce a posse, manifesta o domínio sobre o bem por um direito real que se visualiza na situação possessória.  
[...]

<sup>16</sup> “Den Begriff der Apprehension bestimmt Savigny (S. 210, 211, 236) dahin, daß dieselbe die „physische Möglichkeit gewähren müsse, unmittelbar auf die Sache zu wirken und jede fremde Wirkung auf sie auszuschließen.“ [...] Unter der Thatsächlichkeit des Eigenthums verstehe ich den normalen äußeren Zustand der Sache, in dem sie ihre ökonomische Bestimmung erfüllt, dem Menschen zu dienen. Dieser Zustand nimmt nach Verschiedenheit der Sache einen verschiedene äußere Gestalt an, bei manchen fällt er zusammen mit der Detention oder physischen Innehabung der Sache, bei andern nicht.” (JHERING, 1869, p. 161 e 179).

<sup>17</sup> “Die Bedeutung, welche der Besitz im Römischen Recht hat, ist jetzt bestimmt: aller Besitz bezieht sich auf Usucapion oder Interdicte, und alle Gesetze, welche den Besitz als etwas juristisches betreffen, haben keinen andern Zweck, als die Möglichkeit der Usucapion oder der Interdicte zu bestimmen”

b) pode também a posse ser vislumbrada como relação jurídica de um direito real ou obrigacional, quando emanada, exemplificativamente, de um contrato de usufruto, penhor, enfiteuse, locação, promessa de compra e venda ou comodato, na qual o objeto é a coisa, jamais o direito em si. O usufrutário, credor pignoratício, enfiteuta, locatário, comodatário e promissário comprador são possuidores (diretos), mas nenhum deles é proprietário. O fato jurídico que atribui a posse a estas pessoas é a relação jurídica real ou obrigacional pela qual o proprietário lhes concede provisoriamente uma parcela dos poderes dominiais.

[...]

c) há ainda a terceira esfera da posse, que se afasta das duas concepções patrimoniais tradicionalistas acima descritas. Cuida-se de uma dimensão possessória que não se localiza no universo do negócios jurídicos que consubstanciam direitos subjetivos reais ou obrigacionais. Trata-se de uma posse emanada exclusivamente de uma situação fática e existencial, de apossamento e ocupação da coisa, cuja natureza autônoma escapa do exame das teorias tradicionais. É aqui que reside a função social da posse (FARIAS, 2012, p. 70-71).

Portanto, há (1) a posse dominial (que pode ser direta ou indireta); (2) a posse direta resultante de negócio jurídico de natureza real ou obrigacional (hipoteca, aluguel, arrendamento etc.); e (3) a posse sem título cartorário real ou instrumento contratual, que é a posse social, resultante da doutrina da função social da terra. Fica, assim, descabido o argumento de que a “posse rural” prevista na Lei nº 12.651/2012, só pode ser a última delas, como insistem alguns, da forma acima já exposta.

### **3.2 A aplicabilidade dos interditos possessórios pelos arrendatários no direito brasileiro contemporâneo**

A Consolidação das Leis Civis (1858), de Augusto Teixeira de Freitas (1816-1883), obra de compilação sistemática de todas as normas de direito privado vigentes no Brasil à época do Império (o que inclui as Ordenações Filipinas, todas as leis e todos os alvarás régios, decretos e regulamentos) assim dispunha: “Art. 811. Aos que pacificamente possuírem alguma coisa concede-se o remedio do *interdicto recuperatorio*, se foram injustamente esbulhados, para que de prompto sejam restituídos á posse”; e a nota a esse dispositivo acrescenta:

Ord. L. 3.º T. 78 § 3.º, L. 4 T. 58 princ. A posse, que se protege com os interditos possessórios, nem é a posse – *modus acquirendi* –, principio do dominio, tanto na *ocupação* das cousas sem senhor – *res nullius* –, como na *tradição* feita pelo proprietário; nem é a posse, um dos elementos da prescrição aquisitiva – *usucapio* –. Os interditos possessorios derivam de obrigações *ex delicto*, pertencem á classe dos *direitos pessoaes*, e não pódem

ser intentados contra todo o possuidor (FREITAS, Augusto, 1915, p. 421-422).

Logo, para Teixeira de Freitas, os interditos possessórios não se ligam mais intimamente à classe dos direitos reais, mas sim à dos pessoais; posto que consistam em resposta processual a ato jurídico ilícito, portanto, abrangidos pela categoria dos fatos geradores de direitos obrigacionais. Assim, a posse, em si, ainda que não seja relação obrigacional, pode resultar diretamente de uma tal relação.

Ademais, a doutrina jurídica brasileira conta com consistente parecer de Rui Barbosa exatamente sobre a possibilidade de ajuizamento de ação possessória de direito não real:

Se é certo que, mais tarde, sob o novel regime em que entrou a metrópole, discriminando-se melhor os poderes, se extinguiu, com a abolição do Desembargo do Paço<sup>18</sup>, essa intervenção da autoridade régia no campo judiciário, nem por isso diminuiu a importância do seu uso até o primeiro quartel do século atual. Por ele solenemente se certifica o fato concludente da aplicação, em Portugal, até à época em que nos emancipamos, do interdito possessório, sob o molde das cartas tuitivas, à manutenção de direitos *incorpóreos* [...]. E, se esse era o direito português multissecular, então se considerava como posse, e como posse se mantinha a retenção ou fruição de qualquer coisa, *ou direito*, evidentemente aberraram os juristas brasileiros, mais retrógrados que o clássico advogado Lobão, deixando o que este, no começo deste século, classificava como “uso moderno”, velho aliás, a esse tempo, de muitas centenas de anos, para ir buscar *no uso antigo*, isto é, no uso de Roma, a limitação, que as ideias medievais e o progresso cristão já tinham rejeitado, da posse protegida unicamente aos direitos reais. Essa era a tradição viva nos livros dos reinícolas e na praxe dos tribunais. O recuo dos nossos jurisconsultos foi, portanto, um erro contra todas as regras da transmissão e evolução da doutrina jurídica (BARBOSA, 2005, p. 50-51).

Assim também pensava Jhering: “o jurista saberá como se haver, e de que vocábulos usar, toda vez que a lei assegure provisoriamente uma situação de fato, cuja legitimidade esteja por verificar. Em realidade *haverá sempre posse de coisas e de direitos*” (JHERING, 1891, 425, *apud* BARBOSA, 2005, p. 71).

Já com a *posse* da coisa *locada*, o locatário não fica apenas na posição de quem é sujeito de direito e de deveres, de natureza obrigacional, – é possuidor [sic] imediato; de modo que a posse se contrapõe à atividade dos outros, que pretendam possuir ou atingir a

---

<sup>18</sup> O Desembargo do Paço era a última instância recursal do Reino Português, à qual se apelava, suplicando a intervenção do próprio Rei. A Lei de 22 de setembro de 1828 o extinguiu.

coisa locada, e à do possuidor mediato, que é o locador. [...] O locatário tem *pretensão pessoal à posse e pretensão à posse*. As ações possessórias podem nascer-lhe. Qualquer violação da sua posse por terceiros suscita ação possessória. [...] Pode reclamar do locador ajuda, se algum terceiro viola o uso assegurado pelo contrato, explícita ou implicitamente (MIRANDA, 2002, p. 63).

O artigo 1.197 do Código Civil dispõe claramente que a posse direta pode ser decorrente de direito pessoal, como previsto no tópico anterior.

Em conformidade com o art. 1.197 do Código Civil, *posse direta ou imediata* é a que adquire o não-proprietário, correspondente à apreensão física da coisa. A posse direta é marcada pela *temporiedade*, pois o desdobramento da posse baseia-se em relação transitória de transferência de poderes dominais. [...] Exemplificando, se A concede o bem em comodato a B por 4 (quatro) anos, este será possuidor direto neste período. Findo o prazo, A recuperará as faculdades de domínio temporariamente cedidas a B (FARIAS, 2012, p 118).

E a posse direta também tem proteção jurídica contra atentados, esbulhos etc. sendo plena a caracterização do fenômeno jurídico da posse para aquele que é locatário ou arrendatário de imóvel, quando da necessidade de ajuizamento de um interdito de ação de turbação:

Assim, se A invadir o imóvel que B locou para C, tanto o proprietário B como o locatário C poderão ajuizar os interditos possessórios em face do agressor A. Igualmente, com a finalidade de repelir com presteza atentados à posse, a ambos será deferida a autodefesa ou autotutela (art. 1210, §, Código Civil), vez que os dois exercem de fato os poderes inerentes ao domínio (FARIAS, 2012, p. 121).

Isso, porque, como já ponderado, a posse é uma situação fática: trata-se de um poder exercido sobre uma coisa. E ainda que esse poder, posteriormente, venha a ser considerada ilícito, mais ilícita do que ele, contudo, pode ser sua turbação sem as cautelas judiciais (segundo a legislação vigente). Logo, a variabilidade dos modos de constituição e manutenção desse poder sobre a coisa não descaracterizam a realidade da posse:

A tutela possessória pressupõe uma situação anterior de poder fático sobre o bem, tenha sido ela emanada de um ato-fato (ocupação do bem); de um direito real (usufruto) ou obrigacional (locação), ou mesmo do próprio direito de propriedade. Em qualquer dos casos, o titular da relação jurídica fundamentará a pretensão com base na posse que afirma exercer e não na qualidade de seu título, pois não há posse onde o fato não existe (FARIAS, 2012, p. 194).

Assim, constituindo o arrendamento rural uma forma de posse direta, e sendo a manutenção dessa posse defensável mediante interditos possessórios, a mesma relação vale se no exercício da proteção da posse indireta, do proprietário do imóvel rural arrendado: quando da necessidade de desfazimento do contrato e recuperação da posse, em favor do proprietário, contra o arrendatário/possuidor, a medida de reintegração da posse é também aplicável:

[Ementa:] ARRENDAMENTO RURAL. Falta de pagamento. Ação de resilição do contrato. Reintegração de posse.

[Voto do relator:] assim concluindo: 'nada obsta que a demanda interdital apareça cumulada com pretensão desconstitutiva (rescisão contratual) do arrendamento rural ou parceria, somando-se pedido ressarcitório (perdas e danos), ou, ainda, com desfazimento de construção ou plantação e multa (art. 921, inc. III, CPC), hipóteses em que o procedimento a ser aplicado será o comum (ordinário ou sumário), sem perder, contudo, a natureza interdital (REsp 408.091/SP, Rel. Ministro Ruy Rosado De Aguiar, 4ª Turma, julgado em 14/05/2002, DJ 05/08/2002, p. 354).

Nessa linha de raciocínio, a posse é um dos elementos que configuram a própria efetividade de um contrato de arrendamento rural. A própria noção de que, sem a posse direta, não se pode locar ou arrendar algo, desconstrói o argumento de que o imóvel sob o regime de arrendamento rural não é uma posse rural. Em julgado da mais alta corte de matéria não-constitucional do Brasil, essa noção da natureza da posse fica confirmada:

DIREITO AGRÁRIO. PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DIREITO DE PREEMPÇÃO NA AQUISIÇÃO DO IMÓVEL RURAL (ART. 92, §3º, DO ESTATUTO DA TERRA). EXCLUSIVIDADE DO ARRENDATÁRIO. REQUISITOS DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE TRANSMISSÃO DA POSSE. NATUREZA JURÍDICA DE LOCAÇÃO DE PASTAGEM. MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. SÚM 7/STJ.

[...]

3. O direito de preferência previsto no Estatuto da Terra beneficia tão somente o arrendatário, como garantia do uso econômico da terra explorada por ele, sendo direito exclusivo do preferente.

4. Como instrumento típico de direito agrário, o contrato de arrendamento rural também é regido por normas de caráter público e social, de observação obrigatória e, por isso, irrenunciáveis, tendo como finalidade precípua a proteção daqueles que, pelo seu trabalho, tornam a terra produtiva e dela extraem riquezas, dando efetividade à função social da terra.

5. O prazo mínimo do contrato de arrendamento é um direito irrenunciável que não pode ser afastado pela vontade das partes sob pena de nulidade.

6. Consoante o pacificado entendimento desta Corte, não se faz necessário o registro do contrato de arrendamento na matrícula do imóvel arrendado para o exercício do direito de preferência. Precedentes.

7. Na trilha dos fatos articulados, **afasta-se a natureza do contrato de arrendamento para configurá-lo como locação de pastagem, uma vez que não houve o exercício da posse direta pelo tomador da pastagem, descaracterizando-se o arrendamento rural.** [...].

(REsp 1339432/MS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, julgado em 16/04/2013, DJe 23/04/2013, destaque nosso).

Como se pode observar do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento de um recurso especial, a posse foi concebida como um elemento da relação contratual de arrendamento: sem a posse, sequer há arrendamento.

Logo, se o imóvel é *rural* (por sua localização), se o arrendamento é *rural* (pela natureza jurídica e nomenclatura legal do negócio), como não seria *rural* a posse exercida pelo arrendatário? Logo, falta razão para não se conceber o arrendatário como titular de uma posse rural, para os fins e efeitos do artigo 29, *caput* e também § 1º, da Lei nº 12.561/2012.

Existem as teorias possessórias que distinguem posse agrária e posse civil, a partir da demonstração das peculiaridades daquela em relação a esta. Todavia, pode-se dizer que essa distinção é irrelevante para o ajuizamento de interditos possessórios, porquanto, ainda que o artigo 1.210, *caput*<sup>19</sup>, do Código Civil vigente (CC/2002), não tenha repetido a expressa previsão da interdita do art. 523<sup>20</sup> do anterior Código Civil (CC/1916), o art. 558 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC) assegura a tutela liminar para a denominada “ação de força nova”, que é a que pode ser proposta até um ano após o esbulho (menos de um ano e um dia), desde que obedecidos os requisitos dos arts. 561 e 562, do CPC/2015. E, como “[n]o sistema jurídico brasileiro, o locatário é possuidor [sic]. Se terceiro ou próprio locador lhe turba ou esbulha a posse, tem êle [sic] a ação possessória correspondente à ofensa à sua posse” (MIRANDA, 2002, p. 77).

Não há lei que preveja interditos possessórios específicos aos possuidores de imóveis rurais. Todavia, não se os pode negar, quando da violação enquadrada nas hipóteses do art. 561 CPC, caso em que haveria clara afronta aos princípios da legalidade (art. 5º, II), do

<sup>19</sup> Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

<sup>20</sup> “Art. 523. As ações de manutenção, e as de esbulho serão sumarias, quando intentadas dentro em ano e dia da turbação ou esbulho; e passado esse prazo, ordinárias, não perdendo, com tudo, o caráter possessório. Parágrafo único. O prazo de ano e dia não corre enquanto o possuidor defende a posse, restabelecendo a situação de fato anterior a turbação, ou ao esbulho” [sic].

devido processo legal (art. 5º, LV) e do direito de petição (art. 5º, XXXIV) e acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV), instituídos pela Constituição Federal.

O efeito do não cumprimento da função social é a sujeição do imóvel rural à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nos termos e com as restrições dos artigos 184, *caput* e §§ 1º a 3º, e 185, I e II, da Constituição Federal; artigos 1º, 2º, *caput* e §§, da Lei Complementar nº 76, de 1993; 1º, 2º e 18, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 6.383, de 1976.

Assim como a inobservância da função social não ceifa automaticamente o direito de propriedade, também não prejudica a posse sobre o imóvel rural, em sua acepção civil, também tutelada constitucionalmente, pois integra o patrimônio material do possuidor.

Logo, em ação possessória de imóveis rurais, a discussão sobre o cumprimento da função social, como supedâneo à demonstração da inexistência de posse agrária, não encontra respaldo legal, sendo estéril. Neste sentido, é a jurisprudência<sup>21</sup>.

### **3.3 Os princípios da Constituição da República, sua irradiação sobre direito público e privado e sua aplicabilidade na questão do cadastro de posse agrária decorrente de contrato de arrendamento**

É consenso na doutrina jurídica brasileira que a Constituição Federal de 1988 é, na história da Nação, a lei fundamental mais avançada, em termos de positivação de valores básicos da e para a sociedade e para o estado, e também a carta política mais ousada na regulamentação jurídica de bens da coletividade nacional; por isso, a Constituição de 1988 foi

<sup>21</sup> Agravo de Instrumento nº 2008.3.006982-6, ac. unânime da 2ª Câmara Cível Isolada do TJPA, rel. Célia Regina de Lima Pinheiro: “*EMENTA*: AGRAVO DE INSTRUMENTO REINTEGRAÇÃO DE POSSE - LIMINAR INDEFERIDA - FUNDAMENTOS NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DESNECESSIDADE - POSSE COM MENOS DE ANO E DIA NÃO COMPROVADA. 1-Liminar de Reintegração de posse indeferida pelo Juízo a quo sob dois fundamentos: não comprovação do cumprimento da função social da propriedade e posse com mais de ano e dia. 2-Princípio da função social da propriedade deve ser levado a efeito pelo Poder Público, através de procedimento próprio. Não compete ao julgador da ação possessória a solução dessa questão”.

No mesmo sentido, precedente da mesma 2ª Câmara Cível Isolada do TJPA, no Agravo de Instrumento nº 20083004291- 3: “*EMENTA*: Agravo de instrumento. Reintegração de posse. Liminar. Requisitos do art. 927 do CPC. Função social. Cumprimento. Desnecessidade. 1- A concessão da liminar em ação de reintegração de posse está condicionada à comprovação dos requisitos descritos no artigo 927 do CPC-da existência da posse do autor, o esbulho sofrido, a data deste e a perda da posse. 2- Em sede de Ação de Reintegração de Posse, não deve ser apreciada a discussão sobre a função social da propriedade, porquanto a Constituição Federal prevê forma adequada para a referida discussão. 3-Recurso conhecido e provido”.

a única na história do País a estabelecer normas fundamentais de proteção do patrimônio ambiental dos brasileiros, e que, superando o utilitarismo e privatismo anteriormente predominantes, instituiu uma escala jurídica de valores coletivos difusos de preservação ecológica para as atuais e futuras gerações (KRELL, 2013, p. 2078; MACHADO, 2012, p. 150-152; THOMÉ, 2015, p. 118).

Esse utilitarismo e privatismo ficam claros na ausência de regulamentação ambiental efetivamente protetiva nas constituições brasileiras anteriores, predominando o direito constitucional à propriedade sobre as disposições infraconstitucionais de preservação ambiental (THOMÉ, 2015, p. 51 e 60). Ainda que com essas limitações, paulatinamente, encorpou-se a legislação agroambiental brasileira, com diplomas como o Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793), o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771) e o próprio Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

No âmbito internacional, a Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferência da Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, teve o significado de paradigma fundador e de referencial ética para a comunidade internacional, possibilitando que os estados adotassem em suas constituições princípios e regras de proteção e preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas (KRELL, 2013, p. 2079). Conforme o Princípio 1 da Declaração:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (ONU, 1972, p. 3).

Pode-se mencionar também, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Protocolo de San Salvador*), de 1988, mesmo ano da Constituição vigente, ratificado pelo Brasil em 1996 (KRELL, 2013, p. 2079).

Assim, a atual Constituição da República é, no aspecto ambiental, consequente de debates nacionais e internacionais sobre as mudanças climáticas, a escassez superveniente de

recursos naturais e os desastres humanitários decorrentes das alterações ecológicas de causas antrópicas (KRELL, 2013, p. 2079; MACHADO, 2012, p. 75-84; THOMÉ, 2015, p. 117-118). Inclusive, antes da promulgação da Constituição Federal vigente, foram sancionadas, além dos dois códigos florestais mencionados, a Lei nº 6.902/1981 (que trata da criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental) e a Lei nº 6.938/1981 (que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de atuação).

Promulgada a Constituição de 1988, descortinou-se um cenário normativo de direito interno (somado ao externo) que ensejou a aprovação de novos diplomas legislativos, com o objetivo de materializar a disciplina programática da Constituição da República e dos acordos internacionais.

O Estado, nesse contexto, não está apenas “autorizado”, mas sim “obrigado” constitucionalmente (aqui por força dos seus deveres de proteção e promoção) a regulamentar a matéria ambiental nas mais diversas áreas (penal, civil, administrativa, processual, tributária, urbanística etc.) com o propósito maior de promover a proteção ambiental e elidir condutas e atividades lesivas ou potencialmente lesivas ao ambiente perpetradas tanto por particulares (pessoas físicas e jurídicas) quanto pelos próprios entes e agentes estatais. (SARLET, 2014, p. 161)

Podem-se mencionar, entre os diplomas legais sobre matéria ambiental posteriores à Constituição de 1988, a Lei nº 7.797/1989 (que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente), a Lei nº 9.605/1998 (que dispôs sobre sanções penais e administrativas relativas a condutas lesivas ao ambiente), a Lei nº 9.985/2000 (que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), a Lei nº 10.831/2003 (que regulamentou a agricultura orgânica), a Lei nº 11.105/2005 (que instituiu o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS e a Política Nacional de Biossegurança – PNBS, bem como dispôs sobre normas de segurança e mecanismos de fiscalização), a Lei nº 11.284/2006 (que dispôs sobre a gestão de florestas públicas), a Lei nº 12.305/2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos) e, finalmente, a Lei nº 12.651, de 25.5.2012 – que consiste no novo Código Florestal do Brasil.

Como já bastante mencionado, este estudo analisa a fundamentação jurídica das hipóteses interpretativas divergentes, avaliando as relações entre os institutos agrários, ambientais, civis, administrativos e constitucionais ora postos em questão, visando a obter uma resposta satisfatória diante da conjugação dos princípios integrantes do sistema jurídico brasileiro, entre os quais o de garantia da propriedade privada (art. 5º, XXII, e art. 170, II,

CF), o da livre iniciativa (art. 5º, XIII, e art. 170, *caput*, CF), o da supremacia do interesse público (art. 37, *caput*, CF), o do desenvolvimento sustentável, o da precaução e do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana (art. 225, § 1º, CF) – cada um com suas limitações internas e externas e com seu âmbito específico de incidência.

Logo, há uma inegável necessidade de interpretação dos artigos do Código Florestal atual conforme os princípios da Constituição Federal, primando, na resolução do dilema interpretativo deste estudo, a proteção efetiva e a precaução em matéria ambiental.

Afora a vasta legislação internacional a esse respeito<sup>22</sup>, já em síntese mencionada no cenário anterior a 1988, e dando-se enfoque às normas com maior relevância e poder vinculante do direito brasileiro, pode-se encontrar fundamento jurídico para solucionar esse debate acerca da interpretação dos dispositivos legais em comento. A controvérsia, além de ter a forte doutrina civilista apontando na direção exposta no capítulo anterior (pela configuração do arrendamento rural como posse rural), merece ser avaliada também sob o enfoque do direito constitucional. Não porque o caráter subsidiário do direito civil na definição dos conceitos agrários não bastasse para mitigar a controvérsia, mas especialmente para deixar claro o quanto a questão é de interesse público, por tratar-se de um campo de materialização de direitos fundamentais. Logo, mesmo sem o suporte do direito privado, a própria sistemática do direito constitucional poderia esclarecer a controvérsia (o que não dispensa, contudo, o esclarecimento já feito da sistemática terminológica agrário-civilista).

Em primeiro lugar, na matéria constitucional ambiental, importante ponderar que há uma repartição de competências distintas para legislar e administrar: a Constituição da República delineou a competência administrativa (art. 23), em atenção aos deveres de proteção ambiental por todos os entes federativos (municípios, estados, Distrito Federal e União), de modo que cabe a todos eles a tarefa – e responsabilidade solidária – de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). A partir de tal entendimento, a *não atuação* (quando se é imposto juridicamente agir) ou a *atuação insuficiente* (de modo a não proteger o direito

---

<sup>22</sup> SARLET (2014, p. 60-62) pontua uma série de normas internacionais que indicam o direito sobre o meio ambiente, como um direito da família dos sociais, tais como, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972, art. 11.1, art. 12.1 e 12.2.b), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988, art. 11, 1 e 2), a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989, art. 24.2.c) e a Declaração do Rio (1992, princípio 25).

fundamental de modo adequado ao combate às causas geradoras da degradação do ambiente) violam frontalmente o comando do Legislador Constituinte (SARLET, 2014, p. 160-162).

E, ao que indicam as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas em 2013 no Supremo Tribunal Federal (STF), pela Procuradoria-Geral da República (PGR), o Estado Nacional brasileiro está incidindo nas duas faltas: na não atuação e na atuação insuficiente. E isso, especialmente, pelo objeto de contestação dessas ações: alguns dispositivos da Lei nº 12.561/2012 (o denominado Código Florestal):

“Entre os ‘retrocessos’ mais significativos veiculados pelo Novo Código Florestal, destaca-se a diminuição da extensão e, em algumas hipóteses, até mesmo a extinção das áreas de preservação permanente e da reserva legal, além da anistia para quem desmatou ilegalmente no passado” (SARLET, 2014, p. 314).

As ADIs nºs 4.901, 4.902 e 4.903, questionam dispositivos relacionados às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e também à anistia para quem promove degradação ambiental. Nas ações, a PGR pede que seja suspensa a eficácia dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito da questão. Também foi pedida a adoção do chamado “rito abreviado”, o que permite o julgamento das liminares diretamente pelo Plenário do STF em razão da relevância da matéria. A PGR aponta os prejuízos ambientais decorrentes das modificações legislativas e argumenta que o novo Código “fragiliza o regime de proteção das áreas de preservação permanente e das reservas legais”, que podem ser extintas de acordo com a nova legislação. Outros pontos questionados pela PGR na primeira ADI (nº 4.901) são os que preveem a compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas e a permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal. A Lei nº 12.561/2012 ainda permite a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de reserva legal, item que também é questionado. A ADI nº 4.902 vai contra temas relacionados à recuperação de áreas desmatadas, como a anistia de multas e outras medidas que desestimulariam a recomposição da vegetação original. O primeiro dispositivo questionado, o § 3º do artigo 7º, permitiria novos desmatamentos sem a recuperação daqueles já realizados irregularmente. O artigo 17, por sua vez, de acordo com a ADI, isentaria os agricultores da obrigação de suspender as atividades em áreas onde ocorreu desmatamento irregular antes de 22 de julho de 2008. Dispositivos inseridos no artigo 59, conforme a petição:

inserem uma absurda suspensão das atividades fiscalizatórias do Estado, bem como das medidas legais e administrativas de que o poder público dispõe para exigir dos particulares o cumprimento do dever de preservar o meio ambiente e recuperar os danos causados (BRASIL, 2013).

Nos artigos 61 e 63 estaria presente a possibilidade de consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações anteriores a 22 de julho de 2008. Os trechos impugnados, alega a PGR, “chegam ao absurdo de admitir o plantio de até 50% de espécies exóticas em áreas de preservação permanente”. (BRASIL, 2013).

Na ADI nº 4.903, a Procuradoria-Geral da República questiona a redução da área de reserva legal prevista pela Lei nº 12.561/2012. Com fundamento no artigo 225 da Constituição Federal, pede-se que sejam declarados inconstitucionais os seguintes dispositivos do Código: artigo 3º, incisos VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, III, IV, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; artigos 5º, 8º, parágrafo 2º; artigos 11 e 62. Entre os pedidos da ADI, a PGR ressalta que, quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, deverão ser observados os padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo órgão federal competente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Em um balanceamento dos valores constitucionais em questão (como a livre-iniciativa e a propriedade privada, de um lado, e a proteção ao ambiente e a função social da propriedade de outro), a flexibilização exacerbada feita pelo Congresso Nacional, com sanção presidencial, demonstra um desequilíbrio absoluto na ponderação dos valores pelo legislador:

Se a intenção do legislador era retirar o ‘ônus’ da proteção ambiental – no caso, minimizar o ‘custo ambiental’ – que atinge o produtor rural, beneficiando a livre iniciativa e a atividade econômica, andou muito mal, pois tal justificativa, por si só, não ampara tal medida de restrição rural como seu titular (SARLET, 2014, p. 316).

Até porque, importante ponderar, a indiferença pela sustentabilidade na utilização dos recursos naturais é também uma ameaça à própria produção agrícola, porquanto há estudos indicando quão fundamental é a preservação dos recursos florestais para a regularidade do ciclo hídrico, manutenção das condições de permeabilidade e fertilidade do solo, manutenção da diversidade que propicia o equilíbrio em cada bioma etc. (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2012). A escassez é um risco à

segurança não somente à economia agrícola, mas à própria segurança alimentar e climática da comunidade:

Mesmo que o Estado não se sinta diretamente ameaçado, pode acontecer que as profundas modificações ambientais ou que a escassez dos recursos naturais criem novas fontes de conflitos interestatais. O problema seria, por conseguinte, o de manter a ordem internacional. [...] À diferença de outros recursos, a água é um bem finito. Não se pode senão dificilmente, ao preço de custos elevados, aumentar sua quantidade disponível, ao passo que foi possível se adaptar ao crescimento das populações aumentando a produtividade das colheitas. O aumento das demandas atribuíveis ao crescimento demográfico, às mudanças dos modos de consumo, ao turismo e aos setores agrícolas e industriais necessita uma melhor gestão do recurso a fim de garantir seu acesso e sua conservação (LE PRESTRE, 2005, p. 439-440, 441).

E os indivíduos e grupos sociais mais sujeitos aos efeitos negativos das mudanças climáticas são, não os grandes empresários do agronegócio. Como consequência da maior vulnerabilidade dos ecossistemas provocada pela “flexibilização” da legislação ambiental florestal, irão agravar-se negativamente as condições existenciais das populações mais dependentes da regularidade climática, por viverem de práticas econômicas muito mais tradicionais do que o agronegócio. Assim, a alteração do clima por ações antrópicas submete essas populações a um quadro ainda maior de indignidade e institucionalizando, por meio legislativo, violação flagrante, por parte do estado, de seus deveres de proteção e à proibição de proteção insuficiente no que tange aos direitos fundamentais socioambientais (SARLET, 2014, p. 316).

Dessa forma, a “visibilidade e a importância da noção de segurança ambiental são muito ligadas ao fato de que o meio ambiente está cada vez mais estreitamente integrado com outras questões fundamentais, enfrentadas pelas sociedades” (LE PRESTRE, 2005, p. 476). Portanto, a segurança ambiental se constitui como dever do estado, reflexo do direito fundamental ao ambiente equilibrado e saudável (at. 225, CF/1988).

Logo, a noção de que todo conflito ecológico é um conflito humanitário e, mais do que isso, toda crise ambiental importa numa crise humanitária, é fundamental para compreender a situação das sociedades contemporâneas e para orientar a ação estatal:

Aqueles que se preocupam mais com a segurança ambiental do que com a segurança dos Estados são movidos principalmente por um objetivo

normativo centrado na proteção dos ecossistemas e na redefinição das relações entre o homem e a natureza. Buscarão, então, compreender como o Estado poderia minimizar as catástrofes ambientais, o esgotamento dos recursos naturais e a poluição [...]. Vincular a proteção ambiental a um valor mais amplamente compartilhado, como o da segurança, pode facilitar decisões e políticas que as ajudam. [...] Definir a proteção ambiental como um problema de segurança nacional ergue também o espectro do direito de ingerência que a ONU, por iniciativa da França, já reconheceu no quadro de operações humanitárias (LE PRESTRE, 2005, p. 476-477).

O meio ambiente, assim, deve ser compreendido, por sua ressonância cultural, normativa e científica, como não sendo somente um objeto, mas também um instrumento de relações políticas. Assim, apesar de haver estudos, como o da SBPC, que envolveu muitos e renomados cientistas das mais diversas especialidades, confrontando a proposta legislativa do Código Florestal vigente, ele foi aprovado pelas forças políticas coligadas:

As normas desempenham, pois, um papel importante. Elas modelam a percepção dos Estados acerca dos seus interesses e dos objetivos apropriados, determinam os problemas científicos, que merecem ser examinados, e definem os parâmetros das coalizões políticas possíveis (LE PRESTRE, 2005, p. 480).

Dessa forma, as diretrizes constitucionais se relativizam, e o “meio ambiente se torna não mais um fim, porém um meio, um ponto de aglutinação contra uma certa ordem política ou uma bandeira sob a qual os Estados defendem reivindicações tradicionais no cenário internacional” (LE PRESTRE, 2005, p. 480). Em vez da supremacia do bem-comum prevista na Constituição, prevalece a supremacia do interesse de grupos econômicos, justamente esses, aos quais interessa ver o problema objeto deste trabalho relativizado.

Argumentando que os arrendatários não estão obrigados a estarem com os imóveis regulares no CAR para obtenção de licença ambiental, empreendimentos agrícolas, que tanto já se beneficiaram da Lei nº 12.561/2012, poderão ter outro benefício que sequer foi concedido pela lei, mas pelo intérprete desavisado. Tal flexibilização, que se daria à exigência do CAR para obtenção de licenciamento de empreendimentos agroindustriais, significaria outra vitória do poder econômico contra o poder da Constituição da República:

A legislação ambiental brasileira tem passado, nos últimos anos, por um processo de “flexibilização”, o que foi sentido, em especial, com a recente edição do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). [...] A proibição de retrocesso em matéria ambiental foi invocada na fundamentação da ADI 4.529 proposta pelo Procurador-Geral da República em face de dispositivo

do Código do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso (Lei Complementar Estadual nº 38/1995, com alterações trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 70/2000), os quais, de forma contrária à legislação federal, ampliaram as hipóteses de dispensa de estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos (SARLET, 2014, p. 313).

Dessa forma, dispensar empreendimentos agrícolas de grande magnitude de licenciamento, em razão da obrigatoriedade de inscrição do CAR ser do proprietário, e não do arrendatário, esvaziaria o conteúdo constitucional não passível de retrocesso. Todavia, se, por um lado, a noção de desenvolvimento sustentável objetiva “o equilíbrio ideal entre a produção econômica e a manutenção das condições de vida”, a perspectiva de uma efetiva segurança ambiental se constituiria “em limite irretratável àquela produção, determinado por critérios técnicos que visem à proteção ambiental e à sua perenidade, fora de qualquer barganha política” (GONÇALVES NETO, 2014, p. 165).

A *segurança ambiental* estaria inserida num mais amplo espectro de marcos garantidores de direitos fundamentais. Os direitos ambientais fundamentais fazem parte do patrimônio jurídico da coletividade, “tendo em vista sempre a busca de uma salvaguarda cada vez mais ampla e qualificada da dignidade da pessoa humana e dos correlatos direitos fundamentais, com destaque para a nova conformação constitucional dos *direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais* (DESCA)” (SARLET, 2014, p. 312). Logo, a qualificação do ambiente como patrimônio comum das cidadãos e direito de todos está inserida numa concepção de direitos relativamente recente, posteriores à 2ª Guerra Mundial:

[...] deve-se considerar também que a tese da indivisibilidade, unidade e interdependência dos direitos fundamentais refuta, de certa maneira, o conceito de ‘gerações’ de direitos fundamentais, de diferentes dimensões, complementam-se na busca de uma tutela integral e efetiva da dignidade da pessoa humana, não havendo, portanto, como defendem alguns, primazia ou superioridade hierárquica entre tais direitos como decorrência de integrarem uma geração precedente (SARLET, 2014, p. 61).

De toda forma, apesar de relativamente recente, o direito ambiental tem respaldo muito grande, principalmente no âmbito internacional e, em âmbito interno, em países de capitalismo tardio, nos quais os danos ambientais já estão não mais em fase de expansão, mas de recuo e recuperação (naquilo que ainda é possível). A legislação e administração pública são, geralmente, bastante progressistas e atualizadas com as inovações tecnológicas, visando à redução do desmatamento, do consumo de combustíveis fósseis e da emissão de gases

causadores de efeito estufa, com o aperfeiçoamento e ampliação da reciclagem, bem como a renovação do sistema energético e de transportes.

No Brasil, como na maioria dos países de capitalismo recente, ainda não foi consolidada uma consciência coletiva sobre a importância dessas medidas de educação ambiental, mudança de hábitos e renovação do sistema produtivo, com o objetivo de tornar a economia capitalista menos predatória e minimamente sustentável. Ainda assim, sem o pleno enraizamento dos valores ambientalistas, o direito brasileiro já demonstrava largo desenvolvimento de mecanismos protetivos. O retrocesso representado pela Lei nº 12.561/2012 e as interpretações flexibilizantes vai na contramão dos valores da Constituição Republicana e toda a legislação ambiental brasileira. Em suma: o Poder Legislativo e o Poder Executivo não o podem dar margem para esses retrocessos, por vedação constitucional:

[...] em matéria de direitos fundamentais a discricionariedade do legislador (o mesmo vale também para o administrador) encontra claro limite de ordem material, especialmente quando as medidas legislativas adotadas venham a limitar e reduzir o gozo e o desfrute de tais direitos. No caso das alterações legislativas veiculadas pelo Novo Código Florestal, verifica-se sensível transposição dos limites (ainda que relativamente abertos) da função legislativa na regulação do direito fundamental ao meio ambiente, visto que evidente a violação das exigências da proporcionalidade, inclusive alcançando o seu núcleo essencial, aspectos sobre os quais certamente haverá de se manifestar a nossa Corte Constitucional em face das ações constitucionais referidas interpostas pela Procuradoria-Geral da República impugnando dispositivos do Novo Código Florestal. Afinal de contas, como bem sinalizou [Herman] Benjamin, “*é a degradação da lei levando à degradação ambiental*” (SARLET, 2014, p. 319).

Portanto, o trabalho de interpretação/aplicação (GRAU: 2009) correta do direito ambiental não deve ficar restrito ao STF: toda a Administração Pública está vinculada aos preceitos constitucionais, ainda mais por se tratarem os direitos ambientais de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

## CONCLUSÃO

A mobilização popular e das organizações da sociedade civil garantiram que a Assembleia Nacional Constituinte, que promulgou a Constituição Republicana de 1988, nesta dispusesse sobre a preservação e a proteção do patrimônio ambiental dos brasileiros – matéria até então inédita no direito constitucional brasileiro. A legislação que dispunha sobre o ambiente e sua preservação – regulamentação infraconstitucional então existente – foi paulatinamente alterada por vários diplomas normativos, visando à adequação da legislação à nova diretriz constitucional.

Com diversos acontecimentos de substância política (relativamente recentes), o perfil dos componentes do Poder Legislativo foi-se alterando: os setores socioeconômicos ligados ao *agronegócio* conseguiram eleger destacados representantes de seus interesses para cargos políticos no Congresso Nacional, bem como obtiveram apoio político de setores parlamentares de perfil semelhante, corporativo (formando o grande agrupamento parlamentar denominado vulgarmente como “bancada BBB” – *Bíblia, boi e bala*, em razão da afinidade de interesses da “bancada evangélica” e da “bancada militar”).

O certificado jurídico mais significativo desse fato, até a conclusão deste trabalho, ao ver do autor, é a Lei nº 12.561/2012 – o novo Código Florestal. Ato normativo de larga abrangência da realidade social, essa lei dispõe sobre a relação dos seres humanos com o território natural, sobre a dinâmica de poder entre indivíduos e o estado, sobre os conflitos entre os interesses dos produtores rurais de larga escala e os grupos coletivos dependentes do equilíbrio dos processos naturais. Todos esses pontos normativos cruciais foram alterados pela lei, geralmente de modo voltado aos interesses econômicos particulares, em prejuízo do controle social da preservação do patrimônio ambiental comum.

Todavia, nem tudo que foi disposto na Lei nº 12.651/2012 está eivado dessa tendência. O exemplo mais destacado de caráter protetivo, fiscalizatório e efetivamente atualizado em relação ao estágio tecnológico contemporâneo é o Cadastro Ambiental Rural. E, como todo o desenvolvimento deste trabalho destacou, ainda esse ponto de evolução, em um contexto maior de retrocesso, sujeita-se a interpretações tendenciosas à condescendência, à brecha dos interesses econômicos privados imediatos, sobrepostos aos interesses de longo prazo da coletividade.

Por todo o exposto, a conclusão sobre a possibilidade de expedição de licença ambiental por parte dos órgãos com essa atribuição não poderia ser outra, senão a de que – diante da terminologia jurídica utilizada na lei e diante do contexto normativo agrário-ambiental, composto por cadastros rurais diversos (que exigem a declaração dos contratos de arrendamento e, inclusive, suas partes), bem como estruturado conforme as premissas constitucionais – é lícita e devida a exigência de que imóveis arrendados possuam inscrição regular no CAR, em obediência ao preceito legal de que a “posse rural” deve ser cadastrada, por força do artigo 29 da Lei nº 12.651/2012.

A pressão política e econômica, em torno dos órgãos legislativos e fiscalizadores, para que essa exigibilidade não seja efetivada, provavelmente vai-se intensificar ao longo da vigência do CAR: o que se não é de espantar, já que o surgimento e a evolução histórica dos sistemas jurídicos não foram outra coisa, senão embates teóricos, judiciais, legislativos e até militares. A democracia ateniense, a Lei das XII Tábuas, a Revolta Espartaquista, o Êxodo dos Hebreus, a *Magna Charta Baronorum* inglesa, as revoluções Americana, Gloriosa (britânica) e Francesa, as revoltas proletárias e a Revolução Russa, as leis trabalhistas das nações ocidentais e os direitos da nova geração (“DESCA” – *direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*): todos foram embates ocorridos nas mais diversas esferas e mudaram os modos de vida das pessoas de então e da posteridade.

Pequenos fatos e seus pequenos significados jurídicos podem importar em imensuráveis consequências sociais – e a degradação ambiental é uma questão com consequências para além de sociais, pois atingem cada ser vivo de nosso planeta.

A necessidade de uma interpretação da Lei nº 12.651/2012 de forma coerente com a Constituição deve prevalecer. Como, inclusive, se pode notar pelo teor das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs nº 4.901, nº 4.902 e nº 4.903) ajuizadas no Supremo Tribunal Federal pela Procuradoria-Geral da República, em favor uma interpretação da legislação ambiental conforme a Constituição, nulificando os dispositivos legais contrários à Lei Maior do Estado Democrático Socioambiental Brasileiro, mantendo aqueles que são condizentes com seus princípios e regras.

Felizmente, o Código Florestal está sendo oficial e efetivamente questionado, pois a ausência do questionamento jurídico formal pode dar margens a terríveis consequências. Quantas aberrações contra a humanidade já não foram cometidas, com a conivência dos sistemas jurídicos? Sob a sanção legal e a benção divina, culturas milenares foram apagadas, populações humanas inteiras foram escravizadas e exterminadas, com o aval do direito vigente. Cabe àqueles que podem enxergar e contestar as injustiças de seu tempo, fazer a insurgência contra as ordens que vão contra os valores éticos aos quais o direito deve-se alinhar.

A Constituição Republicana Brasileira de 1988 é plena, de sua primeira palavra à última, de princípios jurídicos reflexos de uma ética do bem-comum, como anuncia seu Preâmbulo e como prevê o artigo 3º, inciso IV: “promover o bem de todos” é uma premissa do direito e um objetivo do estado brasileiro.

E poucas questões incidentais do direito têm tanta repercussão ao bem de todos quanto a exata aplicação da legislação ambiental. Os setores mais influentes do agronegócio têm tido influência considerável no direcionamento interpretativo mais arriscado para as futuras gerações. Por isso, numa pós-graduação em direito agrário, é imprescindível que a pesquisa acadêmico-científica se volte para a interpretação mais coerente com o cenário normativo vigente: de proteção integral do ambiente. Conforme o programa de mestrado contribuiu para que o autor pudesse fazer sua pesquisa, esta também se pretende uma humilde contribuição aos debates jurídicos sobre o conflito agrário-ambiental.

## REFERÊNCIAS

Toda a legislação brasileira consultada e citada neste trabalho foi extraída do portal eletrônico da Legislação, mantido pelo Poder Executivo Federal Brasileiro (Endereço eletrônico: <[www4.planalto.gov.br/legislacao](http://www4.planalto.gov.br/legislacao)>), conforme a redação disponível nessa ferramenta na *Internet* até o dia 18/09/2016. Demais textos normativos que não sejam leis federais ou decretos presidenciais e, portanto, não tenham fonte oficial, foram citados conforme as regras ordinárias da NBR 10520 da ABNT.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. In: BRASIL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (org.). **O Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 57-72.

BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Fac-símile da edição - Oxford: Clarendon, 1907. Nova York: Dover, 2007.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. 4. ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos de Direito Agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **O que é o Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/>sobre>. Acesso em: 02 jun. 2016, 23:30.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>>. Acesso em: 04 set. 2016, 18:30.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Supremo recebe ADIs contra dispositivos do novo Código Florestal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em 28 ago. 2016, 14:30.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Manual didático de direito agrário**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

CARVALHO, Josué Tomazi; FIDELES, Junior Divino; MACIEL, Marcela Albuquerque. **Direito Agrário**. Salvador: JusPodivm, 2015.

CASTRO, Rogério Alessandro de Oliveira. Da Desobrigação de as Usinas de Açúcar e Álcool Registrarem no CAR (Cadastro Ambiental Rural) as suas Áreas de Cultivo de Cana de Propriedade de Terceiros. In: TRENTINI, Flávia (coord.). **Desafios do Direito Agrário Contemporâneo: Anais do XIII Congresso Mundial de Direito Agrário [23-26.set.2014]**. Ribeirão Preto: Altai, 2014, p. 713-726.

CHALMERS, Alan Francis. (*What is this called Science?*, 1983). **O que é ciência, afinal?** Trad. port. de Raul Fiker. 1. ed. São Paulo : Brasiliense, 1993.

DAVID, René. (*Les grands systèmes du droit contemporains : Droit comparé*, 1986). **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Trad. port. de Hermínio A. Carvalho. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. v. 5: *Direitos reais*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Consolidação das Leis Civis**. (1. ed. 1858) 5. ed. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1915.

FREITAS, Aurélio Marcos Silveira de. Concepções sobre a posse agrária, posse civil e a posse agroecológica. In: GARCEZ, Sergio Matheus (org.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Goiânia: Vieira, 2012.

GONÇALVES NETO, João da Cruz.; DERANI, Cristiane. Os marcos teóricos para a segurança ambiental e seus princípios abrangentes. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. v. 4, n. 2, p. 161-177, 2014. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3006>>. Acesso em set 2016.

GLOBO, Editora. **Revista Globo Rural**. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/>>. Acesso em: Acesso em: 7 maio 2016, 17:20.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

JHERING, Rudolf von. **Ueber den Grund des Besitzschutzes** : Eine Revision d. Lehre vom Besitz. 2. verb. u. verm. Aufl. Jena: Mauke, 1869. Disponível em: <<https://archive.org/details/ueberdengrunddes00jher>>. Acesso em: 21 jun. 2016, 23:15.

JHERING, Rudolf von. Besitz. In: Handwörterbuch der Staatwissenschaft herausgegeben von Conrad. Elster, Lexis, Ede, Loening, vol 2. Iena: 1891. Apud: BARBOSA de Oliveira, Rui Caetano [*Rui Barbosa*]. **Posse de Direitos Pessoais**. (1. ed. 1896) 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 71.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, *caput*, §§ 1º e 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2078-2086, 2100-2103.

LEITE, José Rubens Morato. Comentário ao artigo 225, § 1º, VI e VII, e §§ 2º, 3º e 5º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2093-2111.

LE PRESTRE, Philippe. (*Écopolitique internationale*) **Ecopolítica internacional**. Trad. port. Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. Comentário ao artigo 225, § 1º, I, III, IV e V, §§ 3º, 4º e 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2086-2113.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**, t. XL, *Direito das Obrigações: Locação de coisas. Locação de uso. Locação de uso e de fruição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1962.

OLIVEIRA, Rui Caetano Barbosa [*Rui Barbosa*]. **Posse de Direitos Pessoais**. (1. ed. 1896) 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente**. Curitiba: Juruá, 2004.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em 28.ago.2016, 15:50.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **Das Recht des Besitzes** : Eine civilistische Abhandlung. Gießen: Heyer, 1803. Disponível em: <<http://dlib-pr.mpiet.mpg.de/mfer/cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/%22235083%22>>. Acesso em 21 jun. 2016, 22:50.

\_\_\_\_\_. *Traité de la possession*. Trad. Staedtler. 7. ed. alemã: 1866, p. 477 a 481. Apud: BARBOSA de Oliveira, Rui Caetano [*Rui Barbosa*]. **Posse de Direitos Pessoais**. (1. ed. 1896) 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 67.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. A gestão e a proteção florestal no Brasil em face do princípio de não-regressão em direito ambiental. In: GARCEZ, Sergio Matheus (org.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Goiânia: Vieira, 2012.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **O Código Florestal e a Ciência**: Contribuições para o Diálogo. José Antonio Aleixo da Silva (org.). 2. ed. São Paulo: SBPC, 2012.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Povos Tradicionais. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. v. 39 (2015), n. 1. Goiânia: UFG, 2015, p.77-91. Disponível em: <<https://revistas.ufg.emnuvens.com.br/revfd/issue/view/1572/showToc> >. DOI: <http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v39i1.36494>. Acesso em: 28 maio 2016, 16:40.

SEN, Amartya. (*Development as freedom*. Random House, 1999) **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. port. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAGUCHI, Viviane. **Saiba como funciona o Cadastro Ambiental Rural**. In: Globo Rural. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/Noticias/noticia/2014/02/saiba-como-funciona-o-cadastro-ambiental-rural.html>>. Acesso em: 7 maio 2016, 17:20.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

WEBER, Max. (*Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht*. Stuttgart: Ferdinand Enke, 1891) **História Agrária Romana**. Trad. port. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

ZIMBRÃO, Adélia. Sistemas Nacionais na Área de Gestão Pública: a Construção do Sistema Nacional de Cultura. **Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública** – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Brasília: CONSAD, 2009. Disponível em:

<[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_II\\_congresso\\_consad/painel\\_28/sistemas\\_nacionais\\_na\\_area\\_de\\_gestao\\_publica\\_a\\_construcao\\_do\\_sistema.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_28/sistemas_nacionais_na_area_de_gestao_publica_a_construcao_do_sistema.pdf)>. Acesso em: 4 set.2016, 18:00.