

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

ANNA MARIA NUNES MACHADO

**UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO
PASSIVO AMBIENTAL NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA
REFORMA AGRÁRIA**

Goiânia

2017

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 9610/98, 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: Anna Maria Nunes Machado

Título do trabalho: UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

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

Anna Maria Nunes Machado

Assinatura do (a) autor (a) ²

Data: 12 / 04 / 2017

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

²A assinatura deve ser escaneada.

ANNA MARIA NUNES MACHADO

**UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO
PASSIVO AMBIENTAL NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA
REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário junto ao Curso de Mestrado em Direito Agrário da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PRPPG da Universidade Federal de Goiás – UFG, sob a orientação do Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto.

Goiânia

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) GPT/BC/UFG

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

Nunes Machado, Anna Maria

Uma análise acerca da possibilidade de dedução do passivo ambiental nos casos de desapropriação para reforma agrária [manuscrito] / Anna Maria Nunes Machado. - 2017.
82 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, 2017.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas.

1. Desapropriação. 2. Reforma Agrária. 3. Indenização. 4. Passivo Ambiental. I. Gonçalves Neto, João da Cruz, orient. II. Título.

CDU 347.243



ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA" APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) ANNA MARIA NUNES MACHADO.

1 Aos vinte e oito dias do mês de março do ano de dois mil e dezessete, 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 "UMA ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO DO
5 PASSIVO AMBIENTAL NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA
6 AGRÁRIA", apresentada e defendida pelo(a) candidato(a) ANNA MARIA NUNES
7 MACHADO. A Banca Examinadora ficou assim composta: Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves
8 Neto, orientador e Presidente da Banca, Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha, membro interno,
9 Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo, membro externo e Prof. Dr. Rabah Belaidi, membro
10 interno. Após a abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a presença de todos,
11 apresentou a Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi dada a palavra ao(a)
12 candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer exposição sobre o seu
13 trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra ao Prof. Dr. Rabah Belaidi, para fazer suas
14 arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi dada
15 a palavra a Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo, para fazer suas arguições que foram
16 respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida, foi dada a palavra ao Prof. Dr.
17 Eduardo Gonçalves Rocha, para fazer suas arguições, que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no
18 tempo regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da Banca Examinadora teceu alguns
19 comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que a Banca deixaria o recinto por alguns
20 minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A Banca retornou ao recinto e mandou
21 convidar a todos para a proclamação dos resultados, sendo considerado(a)
22 APROVADA, e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em DIREITO AGRÁRIO,
23 **ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a declarar eu,
24 Marcelo Cursino Soares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada conforme, segue
25 assinada pelos membros da Banca Examinadora



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



Prof. Dr. Eduardo Gonçalves Rocha (Membro)



Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo (Membro Externo)



Prof. Dr. Rabah Belaidi (Membro)

Goiânia, 28 de março de 2017

Dedico este trabalho aos meus queridos pais, esposo, orientador e amigos, por permanecerem ao meu lado ao longo desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Carlyle e Patricia, pelo suporte constante, pelo amor incondicional e pela paciência sem tamanho.

Ao Guilherme, meu esposo, pela profunda cumplicidade e pelo desmedido incentivo na busca por meus sonhos.

Aos meus amigos queridos, por compreenderem minhas ausências e me brindarem com momentos de alegria e apoio.

Ao meu orientador, pela confiança, pela amizade e ensinamentos que tornaram possível a concretização deste projeto.

Aos professores membros da banca de qualificação, pelas valorosas recomendações e lições grandiosas.

Aos professores e servidores do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da UFG, que em muito contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

*“Limpo é o dia lavado pela areia branca,
e gelada no mar roda a espuma, e nesta
desmedida solidão sustenta-se a luz do
meu livre-arbítrio (...).” (Pablo Neruda)*

RESUMO

A presente dissertação de Mestrado em Direito Agrário é desenvolvida com fito de discutir a possibilidade de desconto do passivo ambiental do valor indenizatório nas hipóteses de desapropriação para reforma agrária, como alternativa jurídica para a problemática ambiental no processo de criação e implementação dos assentamentos rurais, em face dos óbices enfrentados na prática para sua realização em condições capazes de garantir a proteção dos recursos naturais existentes nas áreas reformadas. Para tanto, discutem-se as ações institucionais do principal órgão executor da reforma agrária no Brasil, bem como as políticas públicas adotadas no setor, além dos diferentes posicionamentos firmados pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Tribunal de Contas da União, Tribunal Regional Federal da Primeira Região e Superior Tribunal de Justiça, a partir do estudo dos conceitos de passivo ambiental e obrigação *propter rem*. Por fim, objetiva-se breve reflexão acerca do papel do intérprete aplicador do direito na figura do Poder Judiciário brasileiro no tocante à dimensão política da questão agrária no país.

Palavras-chave: Desapropriação, Reforma Agrária, Indenização, Passivo Ambiental.

RESUMEN

Esta tesis de Maestría en Derecho Agrario se desarrolló con el objetivo de discutir la posibilidad de descuento del valor de la responsabilidad ambiental del valor de la indemnización en caso de expropiación para la reforma agraria como una alternativa legal a las cuestiones ambientales en la creación y aplicación de los asentamientos rurales, antes obstáculos que enfrentan en la práctica para su realización en condiciones que garanticen la protección de los recursos naturales en las áreas renovadas. Por lo tanto, se discuten las acciones institucionales de la principal agencia de ejecución de la reforma agraria en Brasil, así como las políticas públicas adoptadas en el sector, además de diferentes posiciones suscritos por el Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Tribunal de Contas da União, Tribunal Regional Federal da Primeira Região y Superior Tribunal de Justiça, a partir del estudio de los conceptos de responsabilidad ambiental y la obligación *propter rem*. Por último, el objetivo es informar a la reflexión sobre el papel del intérprete y aplicador del derecho representado por la figura de la justicia del Brasil con respecto a la dimensión política de la cuestión agraria en el país.

Palabras claves: Expropiación, Reforma Agraria, Compensación, Pasivo Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS

APP	Área de Preservação Permanente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LI	Licença de instalação
LIO	Licença de instalação e operação
LO	Licença de operação
LP	Licença prévia
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RL	Reserva Legal
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás
SIPRA	Sistema Informatizado dos Projetos de Reforma Agrária
TCT	Termo de Cooperação Técnica
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO ÂMBITO DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA.....	15
1.1 DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DOS ASSENTAMENTOS EM GOIÁS.....	24
1.2 REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DOS ASSENTAMENTOS EM GOIÁS	34
2. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL.....	40
2.1 A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL.....	47
2.2 A DESAPROPRIAÇÃO POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS	51
2.2.1 PROCEDIMENTOS	52
3. A POSSIBILIDADE DE DESCONTO DO PASSIVO AMBIENTAL NAS INDENIZAÇÕES NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA	58
3.1 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ PAUTADA NA ADOÇÃO DA NATUREZA <i>PROPTER REM</i> DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS.....	67
3.2 A INVIABILIZAÇÃO DO DIREITO PELA OMISSÃO JURIDICAMENTE E POLITICAMENTE CONSTRUÍDA.....	70
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da possibilidade de dedução do passivo ambiental nas hipóteses de desapropriação para reforma agrária como alternativa jurídica para um dos mais graves problemas estruturais que assolam a execução da reforma agrária no Brasil, consistente no cumprimento da legislação ambiental no processo de criação dos assentamentos de reforma, diante do desafio de sua realização em condições capazes de aliar a modificação da feição fundiária nacional à proteção e à conservação dos recursos naturais existentes nas áreas reformadas.

O recorte analítico pretendido refere-se à análise da questão ambiental no âmbito da criação e desenvolvimento de assentamentos rurais, a partir das ações implementadas pelo principal órgão executor da reforma agrária no Brasil, por exemplo, com relação à ausência de diretrizes estratégicas para orientar a criação dos projetos de assentamento, especialmente em áreas consideradas ecologicamente frágeis.

O problema é constatado ao longo da história dos diferentes governos envolvidos no processo de reforma agrária, dos quais se apreende uma tendência de atuação estatal desconexa voltada à resolução pontual de conflitos que envolvem movimentos sociais organizados no campo, cujas consequências podem ser sentidas na desapropriação de terras ecologicamente frágeis.

A instalação de assentamentos em áreas caracterizadas por algum tipo de passivo ambiental reflete tanto uma atuação despreocupada quanto desestruturada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que, ao desconsiderar as condições físicas do ambiente, parece ignorar as dificuldades com as quais se deparam os agricultores no desenvolvimento das atividades agrícolas.

Com efeito, a compreensão da preservação sustentável da biodiversidade como instrumento para a manutenção do equilíbrio natural e avolumamento da produtividade das terras, bem como de novas fontes de geração de renda aos assentados, demanda uma atuação estratégica por parte da autarquia expropriante, voltada à busca por espaços que conciliem a aptidão econômica à viabilidade dos mecanismos de proteção ambiental.

Apesar de se observar uma inclusão da variável ambiental no âmbito das ações de criação e promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos da reforma agrária nas últimas décadas, também se verifica que, se de um lado remanescem as ações estabelecidas

pelo INCRA em desacordo com a legislação ambiental – especialmente no momento de criação dos assentamentos –, de outro sobressaem as dificuldades de fiscalização por parte dos órgãos ambientais quanto à obediência dos parâmetros legais.

Some-se a isso outro fator relevante, levantado por Filho et al.¹, ao defenderem que um grande problema em torno da implementação das Áreas de Preservação Permanente – APP e das Reservas Legais – RL² nos assentamentos de reforma agrária refere-se à ausência de incentivos econômicos e fiscais para a reconstituição e conservação dessas áreas, frente ao que tem se mostrado insuficiente o poder coercitivo do Estado.

Nesse âmbito, além de todos os embates mencionados, estão as dificuldades culturais, normativas e técnicas que os pequenos agricultores familiares enfrentam para que as exigências legais sejam cumpridas, agravadas por fatores relacionados à posse e manejo e uso da terra diante da baixa oferta de áreas para produção, as quais encontram-se gravadas de toda sorte de problemas ambientais em decorrência da intensa ocupação antrópica e dos sistemas de agricultura adotados no passado.

Nesse aspecto, o presente trabalho examina o atual modelo desapropriatório, com atenção particular aos casos em que o processo de desapropriação envolve áreas onde já se discute irregularidades ambientais que culminam nas situações retratadas no decorrer da pesquisa.

A partir do estudo do desapossamento por interesse social para fins de reforma agrária dos imóveis rurais não cumpridores da função social, discute-se a transferência compulsória da titularidade do domínio privado para o patrimônio público mediante o instituto da prévia e justa indenização, disciplinado à míude pela Lei nº 8.629/1993³, que preconiza que a justa indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel.

Discutem-se, portanto, os critérios considerados para a fixação da indenização na desapropriação-sanção por interesse social objetivando a reforma agrária de imóveis rurais não cumpridores da função social, bem como a possibilidade de desconto do passivo ambiental do *quantum* indenizatório a ser fixado, compreendendo-se o passivo ambiental como o valor de recuperação necessário à reabilitação do meio ambiente com relação às irregularidades presentes nesse quesito.

¹ FILHO, Luiz Octávio Ramos; FRANCISCO, Carlos Eduardo; JUNIOR, Osvaldo Aly. Legislação Ambiental e Uso dos Sistemas Agroflorestais em Assentamentos Rurais no Estado de São Paulo. Resumos do II Congresso Brasileiro de Agroecologia. *Rev. Bras. Agroecologia*, v.2, n.1, fev. 2007.

² O Novo Código Florestal – Lei nº 12.651 de 25/05/2012 – regula as Áreas de Preservação Permanentes e as Reservas Legais, respectivamente, nos Capítulos II e IV.

³ Art.12 da Lei nº 8.629/1993, com redação atual fixada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001.

Chama-se atenção, igualmente, para a discussão acerca do direito de propriedade como categoria de direito e garantia fundamental condicionado ao cumprimento de sua função social, especialmente com relação à utilização devida dos recursos naturais disponíveis, bem como da sujeição à penalidade consistente na sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A respeito do caráter sancionatório deste tipo desapropriatório, o trabalho tece breve crítica acerca do modelo indenizatório vigente, mediante o qual se determina o prévio pagamento de indenização correspondente ao valor de mercado do bem, o que na prática acaba por afastar a natureza indenizatória da espécie, em face da substituição da sanção patrimonial pela substituição do patrimônio imobiliário por seu equivalente monetário⁴.

O debate acadêmico situa-se no fato de que o proprietário expropriado de área com passivo ambiental, ainda assim compensado pelo montante total da indenização legalmente prevista, teria plenas condições de adquirir imóvel rural páreo ao anterior, ficando a cargo do INCRA a recuperação da área degradada, não sendo justo que tal valor não fosse deduzido da indenização a ser paga aos expropriados.

O problema ganha destaque no ponto em que se reconhece os diversos desdobramentos daí decorrentes: se num plano, engloba-se a oneração da autarquia expropriante, noutro, vislumbra-se a dos assentados, que ao receberem o passivo ambiental – inclusive na hipótese de repasse pelo INCRA após efetiva dedução –, encarregar-se-iam de regularizar a área ou se submeteriam à precariedade das condições da terra e das limitações atinentes ao descumprimento da legislação ambiental.

Dessa forma, em busca da melhor compreensão da matéria em estudo, intenta-se o desenvolvimento de análise acerca do instituto da dedução do passivo ambiental no pagamento de indenização em desapropriações para reforma agrária, tendo como marco a relação agroambiental, partindo-se do aspecto da legalidade e do estado da arte e dos tribunais.

A partir dos posicionamentos firmados pelo INCRA, do Tribunal de Contas da União e dos julgados divergentes do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, parte-se em busca da discussão sobre o caráter *propter rem* das obrigações ambientais, cujo entendimento tem se firmado no delineado geral consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça quanto ao tema proposto.

⁴ FIDELES, Junior Divino. *A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações*. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.

Nesse contexto, o estudo vale-se do conceito de passivo ambiental entendido como a contingência de processos adversos decorrentes da atividade humana danosa, capaz de ensejar a responsabilidade de reparação da degradação ambiental provocada; igualmente, conduz ao estudo das sanções daí advindas, como é o caso da desapropriação, no que se insere o fito de avaliação da possibilidade de dedução do passivo ambiental na desapropriação, considerada dentro da lógica da prévia e justa indenização.

A ideia de obrigação *propter rem*, tomada como transferência dos danos causados ao imóvel àquele indivíduo adquirente do bem, permite a compreensão da obrigação de recomposição da área afetada, no âmbito da configuração de descumprimento da função social, levando a uma reflexão sobre os critérios utilizados na estimativa da justa indenização destinada ao proprietário pela destituição de seu bem imóvel.

As contribuições teóricas que o estudo da questão pode trazer situam-se numa melhor compreensão da propriedade privada conjugada à proteção ambiental, tanto pelos profissionais da área quanto pelos próprios cidadãos, levando-se em conta ainda a possibilidade de se chegar a diferentes alternativas de aprimoramento dos critérios empregados para quantificação do passivo ambiental no caso supramencionado.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido está dividido em três capítulos: o primeiro, denominado “A Questão Socioambiental no Âmbito dos Assentamentos da Reforma Agrária”, inicia sua abordagem pelo viés da questão ambiental presente nos assentamentos de reforma agrária no que toca ao processo de implantação da reforma agrária e às ações institucionais do INCRA, a exemplo da escolha de terras destinadas à viabilização dos projetos de assentamento. Noutro ponto, partindo para a contextualização da questão no âmbito do estado de Goiás, a discussão é feita à luz de referências dogmáticas que trabalham a atuação institucional do Ministério Público Federal (MPF) no combate ao desencontro das políticas públicas que confluem para o conflito agrário-ambiental.

O segundo capítulo, intitulado “Desapropriação do Imóvel Rural” objetiva compreender a função social da propriedade como critério de limitação ao exercício do direito individual, na forma de controle de legalidade do direito de propriedade, com base na compreensão da situação jurídica de ordem subjetiva que acarreta, reciprocamente, direitos e deveres ao exigir do proprietário que confira função social a sua propriedade, atendendo determinadas finalidades voltadas para a garantia do interesse difuso da coletividade

No terceiro capítulo, denominado “A Possibilidade de Desconto do Passivo Ambiental nas Indenizações nos Casos de Desapropriação para Reforma Agrária”, analisa-se a

viabilidade desse instituto, bem como suas diferentes interpretações e aplicações pelo Judiciário brasileiro, com base em fontes jurisprudenciais e nas premissas lançadas nos dois capítulos anteriores, acerca da compreensão do conflito agrário-ambiental e da discussão em torno da função social da terra.

Para se chegar a essas conclusões, vale-se da compreensão de Kelsen acerca do alcance do direito sobre fato social supostamente não abarcado por norma específica, como brecha de discricionariedade do intérprete aplicador, no que repousa a análise final do trabalho, desenvolvida sobre a atuação do Judiciário na questão agrária brasileira à luz da concepção kelsiana do direito como um sistema de organização social e resolução de conflitos.

1. A QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO ÂMBITO DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

No contexto brasileiro de exclusão, expropriação e pauperização da população rural, no qual se destacaram os movimentos de luta pela democratização da terra, houve um elevado avolumamento do quantitativo de assentamentos da reforma agrária especialmente a partir da década de 80 do século XX, depois de decorrida a pauta da reforma agrária sem grande efetividade nos primeiros anos de vigência do Estatuto da Terra (1964-1979), em detrimento dos estímulos à política agrícola executada em larga escala no país⁵.

Os indicadores do período (1964-1979) apontam que foram beneficiadas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização; contudo, o Índice de Gini da distribuição da terra⁶, no Brasil, passou de 0,731 (1960) para 0,858 (1970) e 0,867 (1975) quando considerada somente a distribuição da terra entre os proprietários. Se consideradas também as famílias sem-terra, variava de 0,879 (1960), para 0,938 (1970) e 0,942 (1975), indicando um agravamento da questão da concentração fundiária brasileira.⁷

De registrar que a ação fundiária no período de 1964-1984 revelou uma média de assentamento de 6.000 famílias por ano, considerando que nos seis anos do último governo militar (1979-1984), a política fundiária concentrou-se no programa de titulação de terras, período em que foram assentadas 37.884 famílias em projetos de colonização, numa média de apenas 6.314 famílias por ano.

Com efeito, a partir da década de 80, quando se registrou um considerável avanço nos movimentos sociais organizados em defesa da reforma agrária e conseqüente aumento da estrutura organizacional nos estados voltada para assuntos fundiários, com a criação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em 1985, seguiu-se, ao final de cinco anos, o saldo de 90.000 famílias assentadas.

Conforme o Relatório de Atividades INCRA 30 Anos⁸, no período compreendido entre 1991-1995, o governo atendeu somente 44.469 famílias, correspondente a 19,59% do

⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. *Reforma agrária: compromisso de todos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.

⁶ O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, variando de zero a um numa escala em que o valor “zero” representa a situação de igualdade e o valor “um” indica grau máximo de desigualdade.

⁷ INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de atividades. INCRA 30 anos*. Brasília: INCRA, 2000.

⁸ *Idem*.

total previsto no Plano Plurianual (PPA), que estabeleceu a meta de 227.000 famílias a serem atendidas em quatro anos (1991-1994)⁹. Durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), averiguou-se um contexto desfavorável para a reforma agrária e assentamentos rurais em razão das implicações de ordem econômica e político-administrativa do período.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), quando foram retomados os projetos de reforma agrária, com a promulgação da Lei Agrária (Lei nº 8.629/93) e a Lei do Rito Sumário (Lei Complementar nº 76/93), foram atendidas 16.802 famílias em menos de 600 mil hectares de terras obtidas.

Já no período compreendido entre 1995-2002, correspondente aos mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso, as ocupações de terra inauguradas pelos movimentos sociais levaram ao quantitativo de mais de 3,5 mil projetos de assentamentos rurais em mais de 15,877 milhões de hectares para o assentamento de pouco mais de 151 mil famílias. Do panorama traçado, observa-se que a execução quantitativa da política de assentamentos teve maior expressividade no intervalo dos anos de 1995 a 2006, correspondente aos mandatos dos Presidentes da República Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, conforme demonstra a tabela abaixo¹⁰:

Assentamentos rurais no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando os assentamentos federais (*)

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área distribuída	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	489	7,49	95.412	11,81	3.542.167,7647	12,44
Collor	1990-1992	221	3,39	44.469	5,51	2.092.328,6616	7,35
Itamar	1993-1994	66	1,01	16.802	2,08	567.302,2712	1,99
Cardoso 1	1995-1998	2.059	31,56	360.668	44,65	10.863.988,3986	38,14
Cardoso 2	1999-2002	1.479	22,67	115.043	14,24	5.013.152,3005	17,60
Lula 1	2003-2006	1.451	22,24	129.306	16,01	4.867.302,0970	17,09
Lula 2	2007-2010	760	11,65	46.034	5,70	1.535.313,9432	5,39
Total	1985-2010	6.525	100,00	807.734	100,00	28.481.555,4368	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010.

(*) Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de assentamentos federais, objeto de intervenção fundiária direta e sua criação por portaria da autoridade gestora do INCRA.

⁹ *Idem.*

¹⁰ MONTE, Francisco Clesson Dias. *O INCRA e a Política de Assentamentos Rurais: Um Estudo sobre Processos Político-Administrativos de Ação Pública*. 246 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2013.

Os estudos e pesquisas que versam sobre assentamentos rurais implantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), apesar de se valerem de encaminhamentos teórico-metodológicos diversos, caminham no sentido da apreensão de características de diferentes dimensões dos assentamentos e seu entorno, incluindo a organização produtiva, econômica, social, ambiental, de infraestrutura e de política de crédito, que resultam na obtenção de indicadores dos impactos dos assentamentos sobre os territórios em que se situam, servindo também como parâmetro da atuação governamental e do órgão expropriante.

Embora, de maneira geral, o resultado desses estudos aponte para uma preponderância de consequências profícuas à questão fundiária relacionada ao estabelecimento dos assentamentos rurais ao longo do território nacional, uma vez que os assentamentos representam polos de desenvolvimento que dinamizam as relações entre os atores locais e as esferas governamentais, há que se reconhecer que a política de assentamento adotado não produziu verdadeira alteração da estrutura fundiária, que até hoje ocorre sem uma eficaz intervenção do Estado no processo de reforma da realidade de concentração de terras no país¹¹.

Sobre o assunto, Barros e Ferreira¹², em estudo sobre os arranjos institucionais capazes de agilizar e tornar efetivas as políticas governamentais no processo de reforma agrária, consideraram a descentralização como alternativa de baixa eficácia ante a possibilidade de desresponsabilização do Estado, destacando as responsabilidades das diferentes esferas de governo no ajuste da implementação da política em conformidade com o arranjo federativo instituído pela Constituição de 1988, *in verbis*:

O ajustamento do aparato institucional aos objetivos da política governamental de reforma agrária significa um delicado processo de reengenharia institucional que envolve a desconstrução (não a destruição) do sistema preexistente e a (re)construção de um novo, adaptado às necessidades de resposta à demanda social que justifica a política e às condições sociopolíticas atuais. E, como um processo que tem importante dimensão política, não pode prescindir de um alentado esforço de diálogo, negociação e pactuação entre os diferentes atores envolvidos na formulação e execução das ações. Dentre as mudanças necessárias, destaca-se a descentralização de ações até o momento sob responsabilidade da União e, em particular, do INCRA.

¹¹ FERNANDES, Bernardo M. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, M. (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

¹² BARROS, Elizabeth, FERREIRA, Brancolina. Descentralização e novos arranjos institucionais para agilizar o processo de reforma agrária. *Novos Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.14, n.2, pp. 299-319, 1997.

Noutro giro, o saldo dessas pesquisas – nem sempre positivo – indica evidente precariedade nos assentamentos, que alcança desde as fases de implantação até de desenvolvimento e consolidação dessas unidades, realidade que persiste há décadas com relação à infraestrutura e sustentabilidade das áreas reformadas. Nesse sentido, Bergamasco¹³, afirma que a análise das circunstâncias ultrapassa o aspecto meramente quantitativo da questão, vez que este não expressa a realidade dos assentamentos em suas múltiplas dimensões, que na concepção da autora alcança áreas diversas, tais como econômica, social, política, ambiental, além das questões de gênero e das próprias dificuldades inerentes ao manejo e manutenção da terra, ou ao que chama de “entendimento enquanto ‘espaço social produzido’”.

Mais uma vez, Bergamasco e Ferrante¹⁴, sobre a importância da investigação da qualidade dos assentamentos, defendem que o modelo de vida das famílias assentadas, a ser examinado, envolve a identificação do conjunto de relações, que abarcam desde as de vizinhança e da comunidade inclusiva até as relações de poder local e com a agricultura regional, tornando imprescindível a caracterização do espaço social e do modo de vida das famílias, observado o papel que desempenha o assentamento dentro da dinâmica regional, bem como os conflitos internos existentes, os laços de reconhecimento social e as estratégias adotadas.

Apesar disso, tem-se adotado uma abordagem quantitativa nas avaliações da execução das políticas públicas da área, ao revés de um juízo de eficiência e eficácia dessas medidas, de modo a garantir que os compromissos assumidos na agenda governamental, já que mensuráveis, sirvam como parâmetro para o alcance dos fins relacionados às demandas sociais, ainda que em prejuízo das considerações qualitativas que tornam possível uma compreensão global do ambiente onde se desenvolvem tais manobras setoriais.

Nesse sentido, a discussão da execução da política de assentamento rural desenvolvida pelo governo federal por meio da atuação do INCRA deve enxergar os atuais problemas enfrentados pelos assentamentos que se instalaram no Brasil, voltada para a análise dos fatores que justificam resultados complexos e impasses institucionais no âmbito da reforma agrária. Para uma proveitosa intervenção estatal nessa seara, observa-se a necessidade de uma

¹³ BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 31, Set./Dez., 1997.

¹⁴ BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária: a polêmica que nunca saiu de cena. In: FRANÇA, Caio Galvão de, SPAROVECK, Gerd. (Coord.). *Assentamentos em debate*. Brasília: NEAD/MDA, 2005.

atuação conjunta da máquina pública combinada com a receptividade do Estado aos interesses sociais organizados¹⁵, aliada aos canais institucionalizados de articulação com a base social.

Na prática, o que tem se observado é que a ausência de suprimento das reivindicações dos movimentos sociais apresentadas ao longo do tempo, bem como o não atendimento das demandas de estruturação dos assentamentos nas dimensões já abordadas, dentre elas as políticas de crédito, saneamento, infraestrutura, meio ambiente e assistência técnica, tem levado ao avolumamento de passivos que compõem um quadro de debilidade estrutural dos assentamentos, processo intensificado pelo controle de gastos orçamentários típico de uma política de austeridade fiscal que novamente tem se adotado como salvaguarda econômica.

Com acerto, afirma Monte que nas circunstâncias relatadas, a estrutura dos sistemas decisórios, assim como as estratégias e arranjos institucionais acabam por encurralar o INCRA, levando-o a acudir apenas reivindicações específicas e pontuais, de tal modo que se presta ao fim de controle e abrandamento dos conflitos agrários existentes. Não obstante, a apuração dos impactos dos assentamentos rurais em determinadas regiões cobra o olhar do Estado para que recupere seu papel de condutor do processo de reforma agrária numa formatação que busca a mudança da feição agrária nacional a partir do conceito de desenvolvimento sustentável do campo¹⁶.

De tal sorte, a realidade encontrada – de precarização da organização dos assentamentos, principalmente no que tange à oportunidade de crédito agrícola e assistência técnica – vai de encontro ao papel estatal na agenda de compromissos assumidos com a sustentabilidade dessas unidades. Assim, a atuação do INCRA na implantação dos assentamentos, quando se limita à contenção dos conflitos fundiários, frustra o fito de atuação decisiva na reforma dessas áreas, que tem como fito o alcance de resultados relacionados à eficácia social, econômica e ambiental dos assentamentos, incluindo-se o melhoramento dos níveis de concentração de terras e o aumento da capacidade produtiva das unidades em questão.

Seguindo a linha de pensamento traçada, de registrar que a criação dos assentamentos nas condições expostas levou a sua implementação num cenário onde são escassas as políticas públicas aptas a viabilizarem a permanência dos beneficiários em seu interior. Outro aspecto

¹⁵ EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, pp. 107-156, 1993.

¹⁶ MONTE, Francisco Clesson Dias. *O INCRA e a Política de Assentamentos Rurais: Um Estudo sobre Processos Político-Administrativos de Ação Pública*. 2013. 246 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

da questão liga-se ao fato de que muitos desses assentamentos foram instalados em áreas detentoras de consideráveis passivos ambientais¹⁷, ou ainda cerca de áreas legalmente protegidas, sem que se pudesse dispor de políticas de prevenção e erradicação de impactos nessas localidades, agravando a problemática ambiental dos assentamentos¹⁸.

Segundo Sparovek¹⁹, tem-se implantado a reforma agrária a expensas de um passivo ambiental considerável, cuja origem observa-se tanto na escolha de terras ambientalmente degradadas até a escolha de locais onde o desmatamento se faz necessário à viabilização dos sistemas de produção, razão pela qual essa política tem sido algumas vezes relacionada ao aumento do desmatamento em regiões de florestas²⁰.

Observa-se, de tal modo, um desencontro das políticas públicas que confluem para o conflito agrário-ambiental, uma vez que os atores envolvidos se deparam com desafios para conciliarem tais políticas de forma conjunta, compatibilizando os interesses diversos existentes e provenientes tanto da demanda por solução dos problemas de carência por espaço quanto daqueles relacionados à imprescindibilidade da proteção dos ecossistemas, que representam reservas de biodiversidade e de recursos genéticos para a humanidade²¹.

No Brasil, a ação do INCRA no âmbito do processo de desapropriação, regulamentação e parcelamento das propriedades objeto da reforma agrária é caracterizado pela morosidade institucional, o que acaba por implicar uma longa espera pelos futuros ocupantes, que muitas vezes aguardam sua porção de terra em condições sociais precárias, constituindo-se, portanto, como um desafio a conciliação da proteção dos recursos naturais e a modificação estrutural da propriedade²².

¹⁷ Passivo Ambiental pode ser compreendido como toda agressão que se praticou contra o meio ambiente e consiste no valor dos investimentos necessários para reabilitá-lo, bem como multas e indenizações em potencial, em conceituação apresentada pelo Instituto Brasileiro de Contabilidade (IBRACON), in Normas e Procedimentos de Auditoria (NPA 11), Balanço e Ecologia, 2000.

¹⁸ HADDAD, L. N., PEDLOWSKI, M. A. Explorando a tensão entre proteção ambiental e reforma Agrária: o caso das áreas de preservação permanente e de reserva legal do Assentamento Antonio de Farias, Campos dos Goytacazes, RJ. In: *XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. Anais...*São Paulo, 2009, pp.1-22.

¹⁹ SPAROVEK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 204 p., 2003.

²⁰ SILVA, Alessandra Valéria da. *Política Agrária e Política Ambiental no Estado de Rondônia, interfaces e contradições*. 2003. 163 p. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

²¹ ESTERCI, Neide. A luta pela terra e a função ambiental da propriedade. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Sila Teles do. *Reforma Agrária e Meio Ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, p.9-17, 2003.

²² ALMEIDA, A. de. Movimentos sociais e políticas públicas de reforma agrária no Brasil: conquistas e percalços dos trabalhadores na luta pela terra. In: *VII Congresso latino-americano de sociologia rural*, Quito, Equador, 2006.

Assim, era contumaz a prática de criação de assentamentos numa modalidade que desconsiderava as questões ambientais, haja vista a dificuldade de harmonizar as medidas voltadas para a alteração da feição agrária com as demandas ambientais existentes. De fato, a evolução da agricultura brasileira tem ocorrido num cenário de desgaste dos ecossistemas naturais, o que no caso dos assentamentos rurais traduz-se no impasse de se reconhecer a necessidade de reservar áreas para o fito de conservação ambiental diante da pujante necessidade de racionalizar os meios produtivos agrícolas naquele contexto de escassez de espaço.

Importa ressaltar que a introdução da variável ambiental no processo de reforma agrária ganhou espaço graças às pressões dos movimentos sociais que, em meio ao debate agrário-ambiental, fomentaram a incorporação desse viés ao discurso. Ao longo do tempo, observa-se que a ausência de diretrizes que orientassem a escolha de áreas a serem desapropriadas, bem como ao dimensionamento dos impactos ambientais ligados à criação de assentamentos, conduziram ao estabelecimento de uma ação desconexa por parte do Estado.

Vale lembrar, apropriando-se de Buth e Corrêa²³, que no processo de reforma agrária, os movimentos sociais, materializados na forma de ocupações e acampamentos, traduzem-se como fonte de pressão sobre os órgãos governamentais diante da omissão governamental em matéria de estratégias e políticas públicas eficazes na lida da questão fundiária. Assim, em busca de apaziguar tais manifestações sociais, o Estado muitas vezes acaba por agilizar os processos de desapropriação e constituir os assentamentos de forma emergencial e desarticulada, o que em alguns casos têm levado à escolha de áreas ecologicamente comprometidas.

Outro aspecto relevante dessa mesma questão refere-se a uma fase posterior à de escolha das áreas: em reiterados casos, o processo de parcelamento da terra tem ocorrido às avessas da legislação ambiental cabível, já que a distribuição da terra na forma de lotes individuais ignora a questão da sustentabilidade econômica e ambiental das famílias assentadas, fato que torna ainda mais grave o processo de desgaste ambiental e aumenta o índice de abandono das unidades.

Cabe salientar, no entanto, que a partir da década de 90, o INCRA tem incorporado o princípio do planejamento sustentável na política de implantação de assentamentos rurais,

²³ BUTH, Fernanda; CORRÊA, Walquíria Krüger. A Reconstrução do Território a partir de Assentamentos Rurais: O caso do assentamento Ramada – RS. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, pp. 152-172, ago. 2006. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/download/11789/8294>. Acesso em: 10 set. 2016.

quando passaram a ser requisitos os chamados Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos – PDA's, os quais podem ser compreendidas como instrumentos de planejamento do Projeto de Assentamento, que compreende todas as fases do processo, iniciando-se com a instalação das famílias na área do assentamento, suas participações efetivas e capacitação para construção e elaboração desse plano, até a completa emancipação e sustentabilidade do Projeto de Assentamento, obtidos com o progresso socioeconômico e cultural das famílias assentadas, medidos através de indicadores, quando comparado ao estágio atual dessas famílias com o diagnóstico efetuado na fase inicial do Projeto²⁴.

Essas sensíveis alterações apontam para uma mudança nas intenções governamentais quanto ao foco de sua intervenção, que se afasta da ação pontual de desapropriação de terras e assentamento imediato de trabalhadores rurais, ao tempo em que se preocupa com a viabilidade econômica, social e ambiental dos assentamentos²⁵.

Aliás, é o que se observa no panorama legislativo ambiental brasileiro, cuja evolução no decorrer do século XX foi expressiva, haja vista a criação do Código Florestal de 1934, que trouxe a limitação do uso das propriedades obedecendo a denominada “quarta parte”, precursora do instituto atual da “Reserva Legal” e que se destinava a proteger 25% (vinte e cinco por cento) da cobertura florestal primária²⁶. Do mesmo modo, a criação do Código Florestal de 1965, instituído pelo governo militar por meio da Lei nº 4.771/65, manteve a noção de conservação desses espaços, trazendo uma variação dos percentuais que deveriam ser mantidos na forma de reserva legal a depender da região envolvida.

De forma geral, deve-se reconhecer que a legislação brasileira possui cunho intervencionista na limitação e restrição dos poderes inerentes aos direitos de propriedade, o que não se difere no caso dos imóveis rurais. O próprio Código Florestal de 1965, em busca de incentivar os mecanismos de proteção das formações vegetais naturais, impunha restrições e estabelecia condições à ocupação e ao uso do solo²⁷, o que contribuiu para a manutenção da qualidade ambiental, ainda que as ações coercitivas executadas nos assentamentos à guisa dos

²⁴ INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATEs: Diretrizes e Manual Operacional*. Brasília, 2004. 62 p.

²⁵ PEIXOTO, Marcus. O Planejamento do Desenvolvimento de Assentamentos Rurais: Experiências no Estado do Rio de Janeiro. UFRRJ. *Rev. Universidade Rural, Série Ciências Humanas*, v. 24. 2002.

²⁶ JOELS, L. M. *Reserva Legal e Gestão Ambiental da Propriedade Rural: Um Estudo Comparativo da Atitude e Comportamento de Agricultores Orgânicos e Convencionais do Distrito Federal*. 2002. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de Brasília, UnB, Brasília.

²⁷ Art.16 do Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771/1965): “a vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob o regime de manejo florestal sustentável, conforme os princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento”.

órgãos ambientalistas, tenha interferido na capacidade dos beneficiários de se instalarem e gerarem renda a partir do uso despreocupado dos recursos naturais²⁸.

De registrar que os desencontros entre os entes governamentais responsáveis pelo processo de licenciamento e gestão dos assentamentos por vezes geraram um aumento das pressões sobre as áreas destinadas para a conservação, intensificando assim as tensões agrário-ambientais, tendo em vista que a imposição das obrigações de cunho ambiental que acabam por onerar os assentados. Essas famílias, além de se envolvem em embates internos com as comunidades do entorno em razão da função exploratória das áreas de conservação e manejo, submetem-se a fortes pressões que envolvem o estabelecimento de sistemas agrícolas que obstaculizam a conservação ambiental, restando evidente a dificuldade de produção, interpretação e aplicação da legislação ambiental²⁹.

Nesse diapasão, aponta-se dentre as iniciativas governamentais dirigidas à gestão ambiental da reforma agrária, a aprovação da Resolução nº289, em 25 de outubro de 2001, que estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos de reforma agrária pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), ao passo em que disciplina a necessidade de concessão de licença prévia para a criação de assentamentos e da concessão de licença de instalação e operação para aqueles já existentes.

As dificuldades encontradas na consecução de tais fins, pelos assentados, podem ser traduzidas pela fala sensível de Ferreira Neto³⁰, *in verbis*:

[...] uma nuvem, pintada de verde para que passe despercebida, ameaça o horizonte da luta pela reforma agrária e pela criação de assentamentos rurais que possa dar dignidade às famílias assentadas pela vida e pelo trabalho na terra. Trata-se da legislação ambiental que, sob o pretexto expresso de regular as atividades agrossilvopastoris, aponta os assentamentos rurais como atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente e, como tais, subordinadas a um duro processo de licenciamento ambiental. (FERREIRA NETO, 2006, pp. 1-2)

É preciso reconhecer, contudo, que o embate entre as questões ambientais e agrárias se relaciona ao modelo desenvolvimentista capitalista adotado pelo Brasil, que se constitui em falso dilema entre a ecologia e o problema agrário, uma vez que as mudanças estruturais

²⁸ GLEBER, L; PALHARES, J. C. P. *Gestão Ambiental na pecuária*. Brasília, Distrito Federal. Embrapa, 2006.

²⁹ HADDAD, L. N., PEDLOWSKI, M. A. Explorando a tensão entre proteção ambiental e reforma Agrária: o caso das áreas de preservação permanente e de reserva legal do Assentamento Antonio de Farias, Campos dos Goytacazes, RJ. In: *XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. Anais...* São Paulo, 2009, pp.1-22.

³⁰ FERREIRA NETO, José Ambrósio. Interações entre reforma agrária e meio ambiente: assentamentos rurais e legislação ambiental em Minas Gerais. In: *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*, 2006. Disponível em: <<http://www.icarrd.org/po/proposals.html/FerreiraNeto.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2016.

necessárias à verdadeira distribuição de riqueza só ocorrerão pelo equacionamento dos sintomas ambientais como parâmetros para a capacidade produtiva da terra. É dizer, as demandas agrárias e ambientais precisam estar intimamente correlacionadas no debate do processo de reforma agrária, inclusive no âmbito das alianças firmadas entre os movimentos sociais que lutam pela terra³¹.

Sobre a reforma agrária, interessa ressaltar que o resultado desse modelo de ocupação de terras desponta no campo ambiental, onde os desmatamentos são notados com objetivo de uso do solo para atividades agropecuárias. A partir dessa realidade, o INCRA criou o Plano de Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia Legal, denominado de “Programa Assentamentos Verdes”, que, assim como as Resoluções do CONAMA de nº387, datada de 27 de dezembro de 2006³² e de nº 458, de 16 de julho 2013³³, estabeleceram procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária.

Em seguida, advindo o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), foi criado o Cadastro Ambiental Rural, como instrumento de controle do desmatamento nas áreas de assentamentos rurais, já que previa a regularização das áreas consolidadas pelos assentados, por meio do cadastro, até 22 de julho de 2008, data da promulgação do Decreto nº 6.514, que trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e o procedimento para sua apuração.

1.1 DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DOS ASSENTAMENTOS EM GOIÁS

A Procuradoria da República em Goiás, por intermédio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão e do Ofício de Tutela do Meio Ambiente, considerando a notoriedade dos graves problemas socioambientais dos projetos de assentamento de reforma agrária no Brasil e, especialmente, no Estado de Goiás, instaurou o Inquérito Civil Público nº

³¹ AMORIM, Maria Cristina Sanches, 1992 *apud* ARAÚJO, Flávia Camargo de. *Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros*. 242 f., Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

³² CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res0\6/res38706.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

³³ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res13/Resol458.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

1.18.000.000642/2009-65, na data de 16 de abril de 2009, com a finalidade de apurar a conformidade ambiental dos projetos de assentamento da reforma agrária, promovidos pelo INCRA, no Estado de Goiás.

Em seguida, foi firmado um termo de cooperação técnica – TCT entre o Ministério Público Federal em Goiás (MPF/GO), o Ministério Público do Estado de Goiás, o Incra, o Estado de Goiás e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), publicado no Diário Oficial da União no dia 07 de maio de 2009, com objetivo de realização de um diagnóstico da devastação causada na área do cerrado goiano pelos assentamentos do INCRA.

Para tanto, dentre as obrigações das signatárias do termo, acordou-se a formação de um grupo de trabalho – GT – específico, “investido de atribuições para diagnosticar a situação socioeconômico ambiental de cada um dos projetos de assentamento da reforma agrária implantados, no território do estado de Goiás, até o mês de dezembro de 2007, e propor as medidas adequadas a regularização dos mesmos”, tendo em vista a situação encontrada: dos 247 assentamentos em Goiás, 243 apresentavam irregularidades ambientais.

Além de constituir um GT, o termo objetivou a avaliação e proposição de soluções possíveis para regularizar as questões ambientais, de acordo com a legislação vigente, nos assentamentos que apresentaram irregularidades. Dos problemas ambientais verificados nos assentamentos, destacam-se a ausência de identificação, demarcação, averbação, proteção e recuperação das áreas de reservas legais, bem como das áreas de preservação permanente, além da ausência de licenciamento ambiental das localidades.

De acordo com o MPF, esses problemas prejudicam de forma grave não somente os próprios assentados, mas também toda a sociedade, razão pela qual, segundo recomendação do MPF, o licenciamento prévio deve ocorrer como parte integrante do processo de desapropriação do imóvel rural a ser destinado à reforma agrária, a fim de garantir a viabilidade ambiental do assentamento a ser criado.

Concomitantemente, reunidos os elementos bastantes ao curso do procedimento mencionado, a Procuradoria da República em Goiás expediu a Recomendação de nº 9, de 20 de maio de 2009, destinada ao INCRA, a fim de que a autarquia conferisse efetividade, no seio de suas políticas executórias da reforma agrária, aos princípios de preservação e recuperação ambiental e garantisse o patrimônio público e social, providenciando alteração da rotina de atuação de modo a incorporar a prática de obter as licenças prévias ambientais dos

projetos de assentamento de reforma agrária durante a fase administrativa dos respectivos processos desapropriatórios.

Na recomendação, endereçada ao presidente do INCRA, o MPF indicou que as vistorias técnicas ambientais fossem realizadas simultaneamente às vistorias preliminares que fundamentam a elaboração dos laudos agrônômicos de fiscalização já que isso tornaria possível um planejamento e controle das desapropriações, além de que as licenças prévias passariam a instruir os decretos presidenciais declaratórios da expropriação.

Na sequência, o grupo de trabalho instituído pelo TCT elaborou um diagnóstico da situação ambiental das áreas e produziu uma proposta de Plano de Ação com intuito de regularizar os assentamentos implementados até 2007 na área de atuação da Superintendência Regional do INCRA em Goiás, bem como uma proposta de Plano de Ação similar para a área de atuação da Superintendência Regional do INCRA no DF e entorno.

Após, o MPF firmou o Termo de Ajustamento de Conduta nº5/2012 com o MPE/GO, a Superintendência Regional do INCRA em Goiás, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás (Semarh) e a Superintendência Regional do IBAMA em Goiás para consubstanciar normativamente a execução do Plano de Ação no Estado de Goiás.

O plano elaborado pelo grupo de trabalho instituído por meio do TCT, formalizado em abril de 2009, estabeleceu proposta para a regularização ambiental e social dos assentamentos do Incra, que incluiu três eixos de atuação: implantação e regularização das áreas de reserva ambiental, prosseguimento aos processos de licenciamento ambiental e cumprimento das condicionantes da licença de instalação e operação (LIO).

Os objetivos do plano de ação, quanto à reserva legal, traduziam-se na regularização de reservas existentes, em situação verde (Reserva Legal material e formalmente existente) e amarela (Reserva Legal material e formalmente existente, mas inferior a 20%), e a regularização de reservas legais inexistentes, em situação vermelha (sem área destinada à Reserva Legal)³⁴.

O Eixo Licenciamento possuía dois objetivos estratégicos principais: obter licença prévia e licença de instalação e de operação dos projetos de assentamento, de modo que para alcançar as condicionantes da LIO, o grupo de trabalho traçou cinco metas, como a implementação de práticas conservacionistas relacionadas ao lixo, à prevenção e combate a

³⁴ Nesse cenário, dos 243 assentamentos objetos do plano de ação, 198 encontravam-se em situação verde, 14 em amarela e 31 em vermelha.

incêndios, à conservação e recuperação de pastagens e recuperação de reservas legais e áreas degradadas existentes em espaços coletivos.

De acordo com o documento, os problemas estruturais, de organização e funcionamento do INCRA em Goiás representavam os principais desafios a serem enfrentados para concretização dos objetivos propostos, figurando entre as dificuldades a força de trabalho insuficiente e mal distribuída, as estruturas físicas e de apoio precárias, os recursos orçamentários insuficientes e, ainda, a ineficiência do sistema de gerenciamento de informações e dados.

Diante da inércia constatada frente à situação narrada, o Ministério Público Federal recorreu à tutela jurisdicional visando ao controle constitucional incidental e de legalidade, bem como às correções dos atos e omissões da Autarquia Expropriante no que concerne à ausência de licenciamento ambiental prévio dos projetos de assentamento de reforma agrária no fluxo dos correspondentes processos administrativos expropriatórios. Assim, o Ministério Público Federal em Goiás (MPF/GO) protocolou ação civil pública nº 2009.35.00.013178-8, com pedido de liminar, para que a Justiça ordenasse ao INCRA obter os licenciamentos ambientais prévios dos projetos de assentamentos antes de desapropriação da propriedade.

No mérito da questão, o Ministério Público Federal alegou, inicialmente, que o Legislador Constituinte brasileiro, de 1988, alçou o direito à higidez do meio ambiente à categoria de direito constitucionalmente assegurado, destinado a viabilizar a sustentabilidade da vida e da reprodução das presentes e futuras gerações, por meio da positivação de diversas proposições jurídicas que envolvem os princípios e regras que, interagindo com a Carta Magna, repercutem por todo o ordenamento jurídico.

Nessa esteira, ressaltou-se que tais proposições, ao tempo em que sobrelevam a dignidade da pessoa humana à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito, alçam a higidez ambiental ao patamar de direito fundamental das gerações futuras bem como a princípio regente daqueles destinados a estruturarem a ordem econômica. Segundo se aduziu, na ordem constitucional estabelecida, o meio ambiente foi elevado à condição de direito fundamental de terceira geração, entendido como aquele que se destinam à proteção do homem enquanto coletividade social cuja efetividade constrói-se a partir da cooperação entre Estado, entes privados e sociedade.

Consoante destacado na oportunidade, incumbem aos poderes públicos a tarefa e o dever de extrair das normas constitucionais que consagram os direitos fundamentais a maior eficácia possível, outorgando-lhes efeitos reforçados relativamente às demais normas

constitucionais, uma vez que não se pode desconsiderar a circunstância de que a presunção de aplicabilidade e imediata e plena eficácia que milita em favor dos direitos fundamentais constitui, em verdade, um dos esteios de sua fundamentalidade formal no âmbito da Constituição, de tal forma que os direitos fundamentais possuem maior aplicabilidade e eficácia em relação às demais normas constitucionais, governando a ordem constitucional.

Nesse sentido, destacou-se que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não pode ser relegado a um plano secundário, sob pena de inobservância dos direitos fundamentais de terceira geração, razão pela qual a Constituição ordena, em seu artigo 225, *caput*, § 1º, incisos I a VII, e §§ 2º e 3º, o direito coletivo ao bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essência 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.

Conforme explanado naquele expediente, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados³⁵, inserindo-se nesse contexto a preocupação do legislador infraconstitucional com os instrumentos e dispositivos criados para amparar o anseio constitucional de cunho ambiental, personificado em institutos tais como APPs, incluindo as áreas protegidas—cobertas ou não por vegetação nativa—com fito ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, a proteção do solo e o bem-estar das populações humanas; bem como as reservas legais, compreendidas como áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural—excetuadas as de preservação permanente—necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora ativas.

Em seguida, destacou-se a previsão constitucional da competência material *in casu*, segundo a qual é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios protegerem o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem assim preservar as florestas, a fauna e a flora³⁶, cuja natureza encontra-se parcialmente

³⁵ Art. 225, §3º, Constituição Federal.

³⁶ Art. 23, *caput*, incisos VI e VII, da Constituição Federal.

densificada na Lei Federal nº 6.938/81³⁷, conjugando-se a ação governamental nas esferas da manutenção do equilíbrio ecológico, da racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, bem como do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, além da proteção dos ecossistemas, com preservação das áreas representativas e recuperação das áreas ameaçadas de degradação³⁸.

Sobre a densidade semântica atribuída à higidez ambiental considerada como direito fundamental da pessoa humana³⁹, bem como ao princípio da supremacia da higidez ambiental na configuração do interesse público⁴⁰, ao princípio da prevenção⁴¹ e participação social-democrática⁴², destacou-se que o legislador ordinário nacional instituiu o licenciamento ambiental como um dos instrumentos do direito da política nacional do meio ambiente⁴³, uma vez que o Estado, os entes privados, a sociedade e as pessoas devem e podem exercer imprescindível controle preventivo das ações antrópicas que, integrando-se, interagindo-se e interdependendo-se com o meio ambiente, representam risco ou lesão concreta para sua higidez.

Conforme consignado na exordial, o Poder Executivo, a pretexto de regulamentar a Lei Federal nº 6.938/81, editou o Decreto nº 99.274/90, o qual disciplinou amiúde, entre outras matérias, o licenciamento ambiental, que seguia por um procedimento composto de três fases: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). Ato seguinte, o CONAMA editou a Resolução nº237/97, ao ensejo de complementar os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental dos empreendimentos em geral, bem como a Resolução nº387/2006, correlata ao licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária. Dessa normativa, aduz-se que o licenciamento ambiental é típico procedimento administrativo no âmbito do qual o órgão ambiental aprecia e decide acerca de autorização para localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.

³⁷ BRASIL. *Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 dez. 2016.

³⁸ Art.2º, incisos I, II, III, IV, VIII e IX, da Lei Federal nº6.938/81.

³⁹ Art.1º, inciso III, *caput*, e art.25, da Constituição Federal.

⁴⁰ Art.23, incisos VI, VII e XI, art.24, incisos VI, VII e VIII e art.225, §1º, incisos I a VII da Constituição Federal.

⁴¹ Art.225, *caput*, §1º, incisos I a VII, da Constituição Federal.

⁴² Art.1º, *caput*, incisos II e V, parágrafo único e art.225, §1º, incisos IV e VI da Constituição Federal.

⁴³ Art.225, §1º, IV, da Constituição Federal, art.9º, inciso IV, 10, 11 e 12 da Lei Federal nº6.938/81.

Por certo, enquanto a licença ambiental é espécie de ato administrativo por intermédio do qual referido órgão exterioriza aquela autorização, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, os estudos ambientais representam elaborações teóricas e práticas, voltadas à busca de subsídios aptos a alicerçar as decisões do Estado relativamente ao licenciamento ambiental à medida que exteriorizam-se em relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada, análise preliminar de risco, entre outros.

Disso decorre que há inegável integração e interdependência entre os estudos ambientais, o procedimento de licenciamento e as licenças ambientais, relacionados à efetiva defesa e preservação da higidez do meio ambiente, o que guarda congruência com as ações voltadas à implantação de projetos de assentamento de reforma agrária, cuja natureza, dimensões, consequências nos meios hídricos, na paisagem, na estabilidade geológica, na biodiversidade, no fluxo gênico de fauna e flora, na proteção do solo e na cobertura vegetal, no relevo, no clima, devem ser diagnosticadas e prognosticadas, sendo submetidas ao crivo do Estado, dos entes privados, da sociedade e das pessoas, no âmbito do licenciamento ambiental, sem exclusão ou de outras formas de controle. Em consequência, alegou-se indubitável que o réu, a propósito de executar a política nacional de reforma agrária, deveria obrigar-se a submeter os referidos projetos de assentamento à apreciação e decisão administrativa, por intermédio de postulação de licenciamento, junto aos órgãos ambientais competentes.

No âmbito da política nacional de reforma agrária, fez-se notar a previsão constitucional de possibilidade de desapropriação da propriedade rural que não cumpre sua função social, para fins de reforma agrária⁴⁴, cuja compreensão deriva – simultaneamente – da observância dos critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, entre outros, aos requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, obediência às disposições que regulam as relações de trabalho, além de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores⁴⁵.

⁴⁴ Art.184, *caput*, §§1º a 5º, da Constituição Federal.

⁴⁵ Art.186, *caput*, incisos I a IV, da Constituição Federal e art.9º, *caput*, incisos I a IV, §§1º a 5º, da Lei nº8.629/93.

Nessa esteira, aduziu-se que o descumprimento da função social da propriedade rural consubstancia pressuposto imprescindível da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, do que se infere que a concretização da aludida função social deve-se compreender também no planejamento e na execução dos assentamentos rurais provenientes da política nacional de reforma agrária⁴⁶.

Chamou-se atenção, outrossim, para o fato de que a desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades rurais que não cumpram sua função social deve observar e cumprir pressuposto imprescindível consubstanciado na viabilidade socioambiental do respectivo projeto de assentamento. Alegou-se a antijuridicidade de que, a pretexto de se mirar cumprir a função social da propriedade, concretize-se alguma desapropriação de imóvel rural, despendendo recursos públicos sem, ao menos, licenciamento prévio (LP) que caracterize a viabilidade socioambiental de cogitado projeto de assentamento.

Nesse ponto, formulou-se o seguinte questionamento⁴⁷:

Indaga-se: não sendo providenciado licenciamento ambiental prévio (LP), durante a fase administrativa de um processo de desapropriação para fins de reforma agrária, chega-se ao final desse, pagando-se a justa indenização, porém o órgão ambiental competente nega-se a conceder aquele licenciamento porque ambientalmente inviável a implantação de assentamento agrário na área expropriada. O que fazer num caso assim? O INCRA deve, pura e simplesmente, tolerar o prejuízo ao patrimônio público de toda sociedade, ou deve promover o assentamento de qualquer jeito, embora agredindo o meio ambiente? E as famílias que poderiam ser assentadas, que normalmente vivem em precaríssimas condições sociais, e econômicas e ambientais, que fazer com elas?

Esses questionamentos revelam-se pertinentes à medida que indicam a gravidade dos problemas discutidos nesse âmbito, que podem ser facilmente evitados, mediante adoção de simples providências de obter o licenciamento prévio (LP) durante o curso do processo administrativo tendente à desapropriação para finalidade de reforma agrária, sem que isso acarrete contratempo para o resultado final de um processo de implantação de assentamento de reforma agrária. Ademais, sob a ótica da preservação do patrimônio público, é imperioso ressaltar que a criação de assentamentos agrários desprovidos de LP é causa de grave ineficiência da implementação da política nacional de reforma agrária.

Sobre a manifestação do INCRA nessa seara, informou-se que na prática, o Projeto de Assentamento é criado por Portaria do Superintendente Regional do INCRA e isso se dá

⁴⁶ Art.184, *caput*, art.186, *caput*, incisos I a IV, e art.225, *caput*, §1º, incisos I a VII, e §§ 2º e 3º, da CF; art. 9º, *caput*, incisos I a IV, §§1º a 5º, e art.17, inciso I, da Lei nº 8.629/93.

⁴⁷ Ação Civil Pública que tramita na 8ª Vara da Justiça Federal em Goiânia sob o nº: 2009.35.00.013178-8.

depois de declarado o imóvel de interesse social por decreto do Presidente da República, após o ajuizamento da ação perante a Justiça Federal e após a imissão do INCRA na posse do imóvel. Uma vez que autarquia acumula significativa quantidade de imóveis com imissão na posse sem que possa baixar Portaria criando os respectivos projetos em virtude da ausência de LP expedida, estaria justificado o fato de que se a autarquia exigisse que essa LP estivesse autorizada antes mesmo da edição do decreto, dificultaria ainda mais o processo de reforma agrária.

Como ressaltou o MPF naquela oportunidade, se o próprio INCRA reconhece a existência de significativa quantidade de imóveis, cujos processos administrativos expropriatórios já foram concluídos e a posterior imissão na posse, obtida judicialmente, sem que possam criar os correspondentes projetos de assentamento, devido à falta de LP, por que não realizar essa providência antes, ainda no cruzo daqueles processos administrativos, evitando-se a desapropriação de imóveis sócio ambientalmente inviáveis para a reforma agrária com elevados dispêndios de recursos públicos?

Do ponto de vista do interesse social envolvido na política nacional de reforma agrária, desapropriações que se perfazem carentes de LP contribuem sobremaneira para o agravamento dos conflitos no campo, à medida que diversas famílias, na maioria das vezes, ocupam precariamente as áreas dos imóveis expropriados àquela finalidade, sem que possam, no entanto, utilizá-los conforme sua função social, por falta de suporte técnico e financeiro, em razão do descumprimento das normas ambientais precipuamente das que cuidam do licenciamento pertinente.

No sentido de preservar o patrimônio público e o interesse social consubstanciado na implementação da política nacional de reforma agrária, o Tribunal de Contas da União já teve oportunidade de decidir que o LP se constitui em documento obrigatório e que antecede o ato de criação de um projeto de assentamento de reforma agrária, devendo ser expedido anteriormente à obtenção da terra, conforme se verifica do acórdão TCU n° 2.633/2007⁴⁸, integrado pelo acórdão TCU n° 1.684/2008.

⁴⁸ “9.3.1. abstenha-se de implantar, a partir desta deliberação, novos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, sem observância às normas que tratam do licenciamento ambiental, especialmente o disposto no art. 3º, §§ 2º e 3º, da Resolução CONAMA 387/2006, que estabelecem a exigência da Licença Prévia – LP como documento obrigatório e que antecede o ato de criação de qualquer Projeto de Assentamento de Reforma Agrária, bem como a necessidade de ser requerida, no prazo de validade da LP (90 dias) a Licença de Instalação e Operação (LIO) dos respectivos assentamentos”; 9.2. estabelecer o prazo de 120 (cento e vinte dias), a contar desta deliberação, para cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.3.4 e 9.3.5 do referido Acórdão, para que o INCRA encaminhe a este Tribunal o Plano de Regularização da questão ambiental de todos os assentos existentes sem licenciamento ambiental, do qual devem constar, necessariamente, as metas a serem

Nesse mérito, ressaltou-se que o CONAMA, órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente⁴⁹, editou a Resolução nº387/2006, ao ensejo de completar os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária. As áreas desapropriadas para fins de reforma agrária integram-se ao domínio do INCRA, de modo que na condição de proprietária, a autarquia tem o dever-poder irrenunciável de zelar, de forma eficiente, não somente pela incolumidade patrimonial daquelas áreas, como também pelo efetivo cumprimento de sua função social no curso do planejamento e da execução dos eventuais projetos de assentamento rural que nelas se fizerem⁵⁰, cumprindo as normas do licenciamento ambiental dos empreendimentos em questão.

Feitas essas considerações, relatou-se que os elementos colhidos no bojo do inquérito civil público nº1.18.000.000642/2009-65, em curso na Procuradoria da República em Goiás, principalmente o diagnóstico da situação dos projetos de assentamento de reforma agrária, existentes até o mês de dezembro de 2007, no Estado de Goiás, no Estado de Goiás, bem como os dados relativos às desapropriações concretizadas nos períodos anteriormente citados, corroboram a tese de que os projetos de assentamento de reforma agrária representam empreendimentos deveras importantes para a hígidez ambiental.

Nesses termos, para o MPF, restaria evidente a juridicidade de se exigir do INCRA o licenciamento ambiental de tais empreendimentos, a fim de coibir a degradação socioambiental dessas áreas destinadas à execução de projetos de assentamento concernentes à política nacional de reforma agrária, assegurando-se a defesa ou recuperação do direito fundamental à hígidez do meio ambiente, como também preservar o patrimônio público de dispêndios de recursos para aquisição de imóveis socioambientalmente inviáveis à implantação de projetos de assentamento dessa espécie.

Portanto, defendeu-se que, a par de todos os valores, princípios e regras aplicáveis, ao menos as licenças ambientais prévias (LP) dos projetos de assentamento de reforma agrária devem-se obter ainda na fase administrativa dos processos expropriatórios, com vistas a fortalecer, inclusive, os respectivos decretos presidenciais declaratórios de desapropriação.

Apesar de, no âmbito do aludido inquérito civil público, haver sido expedida a Recomendação nº9, de 20 de maio de 2009, ao INCRA, a fim de que a autarquia, ao executar

cumpridas, as ações a serem adotadas para atingir as metas estabelecidas, o cronograma de implantação das medidas e os recursos necessários, bem como disponibilize no seu sítio na internet as informações relativas ao mencionado programa de regularização e dos relatórios de acompanhamento das metas fixadas;”.

⁴⁹ Art.6º, 7º e 8º da Lei Federal nº 6.938/81.

⁵⁰ Art.16 e 17, incisos I a V, e art. 18, §§1º a 7º, da Lei nº8.629 /93; art. 1.228, *caput* e §1º, do Código Civil; art.225, *caput*, §1º, incisos I a VII, e §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

a política nacional de reforma agrária, concretizasse a preservação e recuperação da higidez do meio ambiente, sem prejuízo do patrimônio público e do interesse social consubstanciado naquela política, especialmente providenciando alteração da sua rotina de atuação relativamente ao licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária, o INCRA refutou os argumentos empregados pelo MPF nas recomendações mencionadas.

Nas pretensões de mérito, em busca pela tutela jurisdicional diante do exposto, o MPF alegou a ilicitude das atuações do INCRA, precipuamente, ao deixar de providenciar o licenciamento ambiental prévio dos projetos de assentamento de reforma agrária ainda na fase administrativa dos eventuais processos de desapropriação das propriedades rurais que não cumpram sua função social e, conseqüentemente, não instruir com as respectivas licenças prévias os decretos presidenciais declaratórios da expropriação e posteriores demandas judiciais correlatas.

Em síntese, na oportunidade expandida, requereu-se a concretização do licenciamento ambiental prévio dos projetos de assentamento de reforma agrária durante os processos administrativos de desapropriação pertinentes, com o deferimento da tutela jurisdicional de inibição do ilícito diante sentença de natureza mandamental, pela qual o magistrado, exercendo controle de constitucionalidade incidental e de legalidade da atuação do INCRA, reconhecesse-a antijurídica, bem como ordenasse, sob pena de multa, ao réu que providenciasse o licenciamento ambiental prévio dos projetos de assentamento de reforma agrária no curso dos processos administrativos de desapropriação, com antecipação liminar da tutela pretendida.

1.2 REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DOS ASSENTAMENTOS EM GOIÁS

Conforme anteriormente relatado, o MPF/GO reuniu-se com os órgãos e entidades envolvidas na questão dos assentamentos de reforma agrária no estado para propor um termo de ajustamento de conduta – TAC, cujo objetivo do acordo foi o estabelecimento de um cronograma e definição de responsabilidades para a execução do já mencionado “Plano de Ação” para regularização do passivo ambiental e social dos projetos de assentamento da reforma agrária implantados até dezembro de 2007.

De fato, em 01 de fevereiro de 2012, o Ministério Público Federal em Goiás promoveu audiência pública com a presença de mais de 150 pessoas, entre assentados, representantes de movimentos sociais, políticos, representantes de órgãos públicos (INCRA, Ibama, Semarh,

Ministério Público), que teve como resultado a celebração do termo de TAC para a Reforma Agrária em Goiás, que estabelece que, até o ano de 2019, o passivo ambiental e social da reforma agrária deve ser solucionado.

O expediente visa a estabelecer as regras que deverão nortear a execução da “Plano de Ação” elaborado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Agrária com objetivo de regularização ambiental dos assentamentos da reforma agrária em Goiás, com fito de recuperação de milhares de hectares de terras aliado ao beneficiamento dos assentados, inclusive com acesso aos créditos e serviços pertinentes à Política Nacional de Reforma Agrária.

Nesse sentido, é pertinente mencionar que o referido instrumento de acordo se valeu dos fundamentos jurídicos a seguir descritos: primeiramente, na previsão constitucional Constituição Federal que estabelece a competência da União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, bem como a imposição ao poder público e à coletividade do dever de defender e preservar o meio ambiente⁵¹. Embasou-se, ainda, na relevância e no impacto social da Política Nacional de Reforma Agrária⁵².

Outrossim, fundamentou-se no compromisso do INCRA de observância dos padrões democráticos e sustentáveis na aplicação das políticas de Reforma Agrária, garantindo a organização da propriedade com convivência e desenvolvimento comunitário, produção agropecuária, proteção e conservação ambiental, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, pelo tratamento conjunto dos fatores econômicos, sociocultural e ambiental. Do mesmo modo, aduziu a necessidade de observância das regras para o licenciamento ambiental⁵³ e a divisão de competência licenciadora⁵⁴.

Valeu-se igualmente do argumento de que a partir da Resolução CONAMA nº 387/06, o Laudo Agrônomo, o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) passaram a ser aceitos como instrumentos hábeis para instruírem os procedimentos de regularização ambiental e que os Projetos de Assentamento de Reforma Agrária devem obter as licenças ambientais (Licença Prévia e/ou a Licença de

⁵¹ Art.184 e 225, da Constituição Federal.

⁵² Lei Federal nº 4.504/64, Lei Federal nº 8.629/93 e Constituição Federal de 1988, Capítulo III.

⁵³ Lei federal nº 6.938, Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/65, Lei Estadual nº 12.596/95 e Decreto nº 4.593/95.

⁵⁴ Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, em consonância com a Resolução CONAMA nº 387/06, e Acórdão TCU nº 2633/2007, integrado pelo Acórdão TCU nº 1684/2008.

Instalação e Operação) a serem concedidas pelo órgão ambiental competente, de acordo com os critérios previstos nos artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 140/11.

Embasou-se na necessidade de efetivação da utilização do processo de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instruído pela Política Nacional do Meio Ambiente, visando ao desenvolvimento sustentável e à melhoria contínua na qualidade de vida dos assentados da reforma agrária, conjugada à existência dos projetos de assentamentos federais de reforma agrária cadastrados no Sistema Informatizado dos Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) do INCRA, cujos assentados são beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Nessa esteira, esclareceu que grande parte dos Projetos de Assentamento cadastrados SIPRA do INCRA, do Estado de Goiás, não têm concluído os procedimentos e estudos necessários para a efetivação do licenciamento ambiental e, portanto, não atendem a integralidade dos critérios estabelecidos pela Resolução do CONAMA Nº 387/06.

Em seguida, aduziu que a letra "d" do inciso III, art. 6º da Portaria Conjunta SAF/INCRA nº 17, de 14/8/03, qualificou a adequação às normas ambientais como ação e condição necessária para a concessão de crédito rural aos pequenos agricultores assentados nos projetos de reforma agrária criados pelo INCRA, nas modalidades previstas na Resolução nº 3.545, de 29/02/08, do Conselho Monetário Nacional do Banco Central do Brasil, que alterou o regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Ato seguinte, ressaltou que o referido Acórdão 2.633/2007 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, complementado pelo Acórdão 1.684/2008, determina que o INCRA se abstenha de criar assentamentos sem a observância ao disposto na Resolução CONAMA nº 387/06, bem como que se atente à necessidade de delimitação e caracterização da Reserva Legal quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento e crie Programa de Regularização Ambiental de todos os projetos de assentamentos existentes, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, contemplando metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas, o cronograma de implantação e os recursos necessários tendentes a eliminar o seu passivo ambiental.

Alegou que há premente necessidade do estabelecimento das bases necessárias para convergir interesses, visando tanto o licenciamento ambiental desses assentamentos quanto o apoio financeiro às atividades contempladas pelo sistema de crédito rural, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família, uma vez que

existente expressiva demanda para a criação e implantação de infraestrutura básica e a concessão de crédito rural dos projetos de assentamento da reforma agrária, cuja execução está impossibilitada em razão da ausência do licenciamento ambiental. Por fim, argumentou que a dimensão ambiental não pode, em momento algum, ser encarada de forma dissociada da dimensão social, mormente diante da comum precariedade das instalações das famílias a serem assentadas.

Nesses termos, o MPF/GO selou o acordo em análise, fixando as regras de execução da “Proposta de Plano de Ação Regularização Ambiental – Assentamentos do INCRA/Goiás”, denominado “Plano de Ação”, especialmente sobre os Projetos de Assentamento de Reforma Agrária no estado de Goiás implantados até o mês de dezembro de 2007, assegurando o desenvolvimento socioeconômico e ambiental destes, bem como a busca de alternativas e soluções possíveis para a regularização ambiental dos mesmos, por meio do licenciamento ambiental enquanto instrumento de defesa e preservação do meio ambiente, respeitadas as diretrizes, as regras e os critérios legais⁵⁵.

Formalizou, desse modo, como obrigações comuns às partes o acolhimento e concordância integral com o Plano de Ação elaborado pelo grupo de trabalho interinstitucional criado com base no aludido Termo de Cooperação Técnica, além do comprometimento com a execução, no âmbito das suas competências, das providências consubstanciadas amiúde no mencionado Plano de Ação, constituindo-se as partes como Grupo de Monitoramento, a ser indicado no prazo de 30 (trinta) dias a partir da assinatura deste Termo.

Por sua vez, o INCRA comprometeu-se e se obrigou a abster-se de criar projetos de assentamento sem a observância do disposto na Resolução CONAMA n° 387/06 e dos Acórdãos/TCU n° 2.633/07 e n° 1.684/2008; bem como a observar e tomar as providências adequadas a fim de que a reserva legal esteja perfeitamente delimitada e caracterizada por ocasião do Plano de Desenvolvimento do Assentamento; além de elaborar Planos de Desenvolvimento de Assentamentos, Plano de Recuperação de Assentamentos e/ou Relatório Ambiental Simplificado, a depender da situação, para os projetos de assentamento que ainda não os possuem, em conformidade com a Resolução CONAMA n° 387/06 e seus anexos, adotando o estudo apropriado, caso a caso; assim como requerer a Licença de Instalação e

⁵⁵ Artigo 10 da Lei Federal n° 6.938/81; artigos 7°, inciso XIV, e 8°, inciso XIV, da Lei Complementar n° 140/11; Resolução CONAMA n° 387/2006; e Acórdão n° 2.633/2007 do Tribunal de Contas da União, integrado com o Acórdão n° 1.684/2008.

Operação (LIO) no prazo de validade da Licença Prévia (LP), depois de cumpridos os requisitos desta.

Concordou a dita autarquia a instruir os requerimentos de licenças com os documentos constantes do Anexo I da Resolução CONAMA nº 387/06, bem como demais documentos pertinentes exigidos pelos órgãos ambientais, que comprovem a regularização das áreas protegidas nos projetos de assentamento; além de ingressar, perante os órgãos licenciadores, com as solicitações de licenciamento ambiental referentes aos projetos de assentamento criados até dezembro de 2007 e que ainda não o possuem, segundo o cronograma enunciado no Plano de Ação.

Por fim, obrigou-se a apresentar Termo de Compromisso de Averbação da Reserva Legal ao órgão ambiental competente nos casos em que não houver ocorrido a transcrição da área do imóvel para o INCRA, com posterior averbação no corpo da matrícula do imóvel; a promover a averbação da Reserva Legal no corpo da matrícula do imóvel, estando a área transcrita em nome do INCRA, após aprovação do processo de regularização da Reserva Legal (RL) pelo órgão ambiental competente; a apresentar Termo de Compromisso de Recomposição e/ou Regeneração da área de Reserva Legal por projeto de assentamento, para fins de regularização, mediante definição de área destinada à Reserva Legal (RL) com necessidade de recomposição/regeneração da vegetação, de acordo com as exigências legais e, por fim, a ingressar, no órgão competente, com requerimento de outorga d'água para uso coletivo, nos termos da Lei Federal nº 9.433/97, em seu capítulo IV, seção III, artigo 11 e seguintes.

Com relação àqueles casos de Licença Prévia (LP) já vencida, sem que tenha havido solicitação de Licença de Instalação e Operação (LIO), o INCRA comprometeu-se a apresentar relatório atualizado da situação ambiental do assentamento para renovação da LP, demonstrando o cumprimento das condicionantes dessa, bem como a apresentar Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) ou Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), para análise dos órgãos ambientais competentes para decidir sobre o pedido de LIO.

Convencionou-se, por fim, que aos órgãos ambientais SEMARH e IBAMA tocará conferir prioridade na análise e concessão da licença ambiental dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, tendo em vista a sua urgência e relevância social, conforme destacado no art. 13 da Resolução CONAMA nº 387 de 27 de dezembro de 2006; a providenciar a tramitação em separado dos procedimentos de licenciamento ambiental em Projetos de Assentamento para Reforma Agrária dos demais procedimentos de licenciamento ambiental; e

a exigir, nos pedidos de licenciamento ambiental, os documentos enunciados no Anexo I da Resolução CONAMA 387/2006, além de outros julgados necessários.

2. DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

No panorama histórico da organização das terras brasileiras, observa-se que a Coroa portuguesa tratou de estabelecer institutos legais e regramentos jurídicos para limitar a fruição dos terrenos brasileiros. Dessa forma, seguindo o modelo vigente em Portugal, a esquematização fundiária no Brasil deu-se por meio do sistema sesmarial, que visava ao abastecimento da metrópole.

Frise-se que o sistema sesmarial esteve presente já nas Ordenações Afonsinas, de 1446, bem como nas Manuelinas, de 1512, mantidas, por fim, nas Ordenações Filipinas de 1603 com a seguinte definição: “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casas e pardieiros que foram ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são.”

Nessa ordem, D. Manuel I, em alvará de 1516, determinou que fossem fornecidos todos os implementos necessários à construção de engenhos de açúcar às pessoas que quisessem povoar o Brasil, e no mesmo sentido determinou D. João III, em 1530, fatos que permitem vislumbrar a intenção do legislador que se voltava para a efetivação do funcionamento econômico do solo, incluindo medidas de povoamento, oferta de terras e retirada das mesmas daqueles que viessem a detê-las sem cultivo.

Do alvará de D. Manuel até o advento da Resolução Imperial de 1822, que suspendeu a concessão de terras, inúmeros ditames legais foram editados no sentido de determinar uma ordem fundiária no Brasil, sendo que destes dispositivos, somente interessava à Coroa a função econômica da terra colonial, o que explica a proliferação de latifúndios, que favoreciam o cultivo da lavoura canavieira, bem como a consolidação de uma aristocracia latifundiária.

No mesmo cenário, sucedia o fenômeno da ocupação indiscriminada de terras, ou fenômeno das posses, o qual pode ser entendido como a simples detenção de terrenos por pequenos lavradores, que não competiam com latifundiários, ou dos próprios senhores de engenho, os quais buscavam aumentar suas áreas sesmariadas, regulares ou não. Ademais, havia a situação das transferências, no todo ou em parte, das próprias sesmarias ou mesmo das posses irregulares, o que deu origem às tantas questões de direito ao uso das terras ou a seu domínio.

Apesar da infrutífera previsão contida na Constituição de 1824, de codificação civilista, a Carta Constitucional trouxe também uma regra básica para a modelagem do Direito Agrário, consistente na garantia do direito de propriedade e na viabilidade de cessão desta para “uso ou emprego destinado ao bem público, mediante indenização” (art.22).

A Constituição Imperial, por meio de seu artigo 179, XXII, garantiu a consolidação do direito de propriedade como direito individual, permitindo que os titulares dos direitos sobre as terras pudessem ter o registro firmado em seus nomes, diferenciando as áreas que não possuíam titularidade, as chamadas terras devolutas, ou seja, aquelas que nunca haviam sido objeto de distribuição sesmeira.

No ano de 1850, com a edição da Lei nº601, deu-se a criação de um diploma de revisão do ordenamento terreal brasileiro, cuja intenção legislativa era, num primeiro momento, avocar para o domínio do Estado tudo aquilo que não se encontrava legitimado, mas, ao mesmo tempo, visando à privatização das terras devolutas, por meio da regularização dos interessados e de seus títulos.

Houve, no período, acentuado crescimento da pequena propriedade, que teve sua disseminação devido à ocupação extralegal do solo, à distribuição gratuita de pequenos tratos a colonizadores e também à comercialização de terras virgens e dos loteamentos das fazendas desgastadas, fato que ocasionou, inclusive, o vício do minifúndio.

Em 1934, com a nova Constituição do país, viu-se um avanço rumo à consolidação do Direito Agrário brasileiro, o que se confirmou principalmente com o Estatuto da Terra de 1964, bem como com a Constituição de 1946, a qual instituiu a hipótese de desapropriação por interesse social, além de programar a “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Apesar de o Estatuto da Terra haver figurado como marco, trouxe em seu âmago diversos enganos e lacunas que não permitiam fossem efetivadas as mudanças necessárias no sistema fundiário. Dentre os eventos que conduziram ao estabelecimento do direito de propriedade no Brasil, houve um crescente aumento das pressões sociais por um acesso mais justo à terra.

Diante da problemática da distribuição das terras inutilizadas, aliada à preocupação de desenvolvimento econômico nacional e justiça social, a Constituição de 1946, passou a prever a desapropriação de terras pela União para fins de reforma agrária, questão confirmada no Estatuto da Terra, que em seu art. 1º, §1º, conceituou o instituto da reforma agrária:

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

No mesmo sentido, o Estatuto da Terra, em seu artigo 20, dispôs sobre as áreas que poderiam sofrer o processo de desapropriação.⁵⁶ Por conseguinte, a criação da Lei de Registros Públicos, em 1973, ocasionou a demanda pela diferenciação entre propriedades particulares, públicas e terras devolutas, razão pela qual foi editada a Lei nº6.383/76, que estabeleceu os ditames de discriminação das terras devolutas da União, por via administrativa ou judicial.

Os critérios constitucionais dispostos nos artigos 184 e 185 indicam uma alteração legislativa da matéria, uma vez que passam a serem passíveis de desapropriação aquelas grandes propriedades rurais que não atendam a função social que lhes é creditada, sendo a categorização das áreas rurais regidas pela Lei nº 8.629/93, *in verbis*:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

A busca pela concretização principiológica da função social da terra, em termos constitucionais, resultou no estabelecimento da lógica de funcionalização da propriedade atrelada à persecução de interesses individuais compatíveis com os anseios sociais, excluindo-se assim uma concepção exclusivamente patrimonialista fundada numa ideia clássica e absoluta de propriedade como fruto da vontade humana desincumbida da obrigação de preservação ou produção.

Sob o prisma da abordagem estática da propriedade, no âmbito da sistemática legislativa brasileira, visualiza-se o contorno conferido pelo art.1.228 do Código Civil de 2002, que estabelece que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Em sentido outro, a função social da propriedade configura-se como critério de limitação ao exercício do direito individual, espécie de controle de legalidade, que atua em

⁵⁶ Art. 20. As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I - os minifúndios e latifúndios; II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto; III - as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais; IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos; V - as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.

complemento ao direito de propriedade, na medida em que a situação jurídica de ordem subjetiva impõe, ao mesmo tempo, direitos e deveres recíprocos ao exigir do proprietário que confira função social a sua propriedade, atendendo determinadas finalidades voltadas para a garantia do interesse difuso da coletividade.

Neste ponto, importa ressaltar que a doutrina italiana criou uma divisão para o tema da função social, separando-as entre “impulsiva” e “social limite”; sobre a tese de Assarasi e Espínola, debulhou-se Figueiredo:

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

A recepção constitucional da matéria é principiológica, consoante se verifica do art. 5º, XXIII⁵⁷, e do art.170, que o inclui no rol de preceitos da ordem econômica; os requisitos para cumprimentos da função social encontram-se elencados no art.186 da CR/88⁵⁸, mas foi a regra contida no art.184 da Constituição Republicana que revelou a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária⁵⁹; o Código Civil de 2002, por sua vez, incorporou ao seu

⁵⁷ “XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;”

⁵⁸ Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁵⁹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá

parágrafo 1.228 a previsão expressa da matéria, restando incontestemente a relevância que o legislador concedeu à função social da propriedade, tanto em nível constituinte quanto infraconstitucional⁶⁰.

Em consonância com o dispositivo constitucional do art. 186, que fixa como requisito imperativo ao proprietário o aproveitamento dos recursos naturais de forma produtiva e racional, aliado ao respeito às regras trabalhistas e a proteção do meio ambiente⁶¹, observa-se que mesmo a propriedade rural produtiva que não logra êxito no cumprimento da função social, torna-se inapta a receber tutela jurídica, sendo viável a adoção da medida de desapropriação caso regras ambientais e trabalhistas sejam desatendidas, o que importa reconhecer que a satisfação dos interesses individuais perpassa pela necessidade de resguardar os interesses metaindividuais.

Com efeito, a regulação do direito agrário, que desde o início repousou sobre um dualismo entre as esferas privada e pública, relativizou o direito à propriedade ao inserir a preocupação de cunho social na tratativa da matéria da desapropriação para fins de reforma agrária, aliando também a questão ambiental à política fundiária nacional, com a previsão do uso racional dos recursos naturais à noção de progresso social.

Ao lado da noção de função social da propriedade, faz-se presente a ideia de função ambiental do bem, tomando-se o meio ambiente como um bem de interesse difuso, cujo objeto é garantir e proteger o interesse da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio de prevenção, reparação e repressão do dano ecológico. Nas palavras de Moraes: “Prova disso é o local de inserção das normas atinentes ao meio ambiente na Constituição da República: “Título VIII – Da Ordem Social (arts. 193 a 232). Ora. Se importa à ordem social, é coletivo”⁶².

tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

⁶⁰ § 1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Por fim, o parágrafo único do art. 2.035 do Código Civil ainda prevê: “Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.”

⁶¹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁶² MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo. Ed. Atlas. 2001, p. 15.

Com efeito, a Constituição da República de 1988 pode ser tomada como um marco ambiental do Direito Constitucional brasileiro, vez que, a despeito do fato de que as legislações anteriores já detinham esboço ambiental, a carta constitucional foi responsável por tutelar o meio ambiente, promovendo-o à categoria de direito fundamental do indivíduo e princípio da ordem econômica (art. 170).

A preocupação com a perpetuação dos recursos ambientais planetários situa-se como tema de alta relevância e complexo contorno nas agendas políticas dos países ao redor do globo, uma vez considerada a importância de sua efetiva tutela para o desenvolvimento dos demais direitos fundamentais, conjugada ao compromisso de preservação dos recursos naturais desenvolvido em perspectiva com o conceito de solidariedade intergeracional ambiental.

Essa solidariedade diacrônica prevista como comando constitucional alia-se, ainda, a obrigatoriedade de intervenção estatal na manutenção da qualidade ambiental, que se transmuta numa espécie de dever conjunto que, necessariamente, implica limitações ao exercício do direito de propriedade, o qual, por sua vez, passa a ser exercido e regido por um algoritmo de racionalização de recursos frente à lógica do desenvolvimento sustentável.

Nessa esteira, outra consequência advinda da condição conferida ao meio ambiente pela Constituição da República reside nas limitações e conflitos que passam a incidir sobre a propriedade privada com relação à garantia da proteção ao meio ambiente, o que confere à coletividade a prerrogativa de demandar tanto do proprietário como do Poder Público, respectivamente, a observância e fiscalização, das ações com fito de assegurar o direito metaindividual ao meio ambiente ecologicamente preservado.

As conquistas obtidas em matéria constitucional, já elencadas acima, impõem que o direito de propriedade submeta-se antes aos interesses coletivos, tornando inócuo o discurso conservador que sustentava a preponderância prejudicial e desmedida da propriedade privada fundado em sua natureza, qual seja, de direito fundamental e, ao mesmo tempo, de elemento integrante da ordem econômica.

Assim, a título de exemplo, a obrigação legal de preservação ou recomposição das áreas de preservação permanente estaria atrelada ao proprietário independentemente de haver sido ocasionada por aquele indivíduo, uma vez que tal conservação ampara-se na função social e ambiental da propriedade, cujo cumprimento é obrigação *propter rem*, acompanhando o atual proprietário do imóvel a despeito da existência pregressa de dano ambiental.

Com esse propósito, pode-se aduzir que a função social ambiental não se constitui em simples limitação ao exercício do direito de propriedade como aquela restrição clássica pela qual é permitida ao proprietário fazer tudo aquilo que não importe danos à coletividade. O princípio da função ambiental da propriedade é, igualmente, o alicerce para as limitações impostas ao proprietário no exercício de seu direito de propriedade, em consideração às diretrizes de proteção do meio ambiente.

Conforme leciona o professor Raymundo Laranjeira (1975), a conservação dos recursos naturais pode ser uma incumbência ínsita no desenvolvimento das próprias atividades agrárias, significando a prática adjutória ou marginal de estímulo e preservação dos frutos da terra, a cargo dos particulares interessados na exploração agrária.

Em sentido diverso, atenta-se para a ideia de que a conservação dos recursos naturais se salienta num trabalho de infraestrutura, a cargo do Poder Público, ao qual incumbiria o dever não só de instituir um serviço de plataforma agrária, como de estabelecer ações de resguardo à própria integridade dos recursos.

A Lei nº 6.938/81 instituiu, no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente, cuja recepção pela Constituição Federal de 1988, verifica-se tanto pela criação de competências legislativas concorrentes (art.30, CF/88) quanto pela adoção do conceito de “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Com efeito, o texto legal veiculado pelo art.2º da referida lei trouxe à luz alguns instrumentos de preservação ambiental e princípios norteadores da atividade proposta.⁶³

Os princípios elencados na PNMA vão ao encontro do objetivo primordial traçado, que consiste em aquilatar os parâmetros de legalidade de determinada atividade com potencial de gerar danos ambientais, consoante se verifica do texto trazido pelo art.4º da Lei nº 6.938/81.⁶⁴

⁶³ Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

⁶⁴ Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - à definição

De fato, os mecanismos de controle contemplados confirmam a ideia de que o regime de liberdades públicas possa coexistir com as prerrogativas individuais desde que apto a vedar o exercício antissocial de direitos, razão pela qual foram criados dispositivos de limitações ao uso e gozo da propriedade privada, sujeitando o indivíduo aos critérios estabelecidos para endossar a preservação ambiental.

2.1 A DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL

Inicialmente, antes de adentrar a matéria, importante destacar que o presente trabalho leva em consideração a noção de propriedade como mercadoria fictícia, desenvolvida por Karl Polanyi (2012), em cuja concepção, a ideia de terra construída pela sociedade ocidental pode ser compreendida como “elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem”, construção jurídica que autoriza falar em função social da propriedade.

No que diz respeito à indenização referida, a Lei nº 8.629/93, em seu artigo 12, determina como justa aquela que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, destacando ainda alguns aspectos a serem considerados na determinação da justa indenização, tais como localização do imóvel, aptidão agrícola, dimensão do imóvel, área ocupada e anciandade das posses e benfeitorias existentes.

Carlos Frederico Marés, em palestra proferida com o tema “Desapropriação Sanção por Descumprimento da Função Social?”⁶⁵, afirmou:

Devem-se entender algumas coisas acerca da indenização. A indenização é juridicamente troca patrimonial, isto é, a substituição de um patrimônio danificado por outro de igual magnitude de valor. Economicamente é troca de ativos. Se a troca se dá por magnitudes diferentes, alguém perde enquanto o outro ganha, é uma troca injusta, daí porque todas as leis que tratam de desapropriação se refere ao preço

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

⁶⁵ Seminário Aspectos Jurídicos da Reforma Agrária, organizado pelo INCRA/NEAD/ABDA em 2005.

(equivalência monetária do valor) justo. Se for injusto o preço, para qualquer lado, haverá enriquecimento sem causa, vedado pelo direito.

Sobre a propriedade rural que não cumpre sua destinação social, na forma do disposto no art. 186 da Constituição, trata-se de sanção pelo descumprimento de um dever do proprietário. Nesse sentido, é importante que se reflita acerca da indenização como compensação econômica àquele que descumpriu o dever de dar ao imóvel a sua função social. O artigo 184 de nossa Carta Magna determina que a desapropriação será indenizada em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis em prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

Fachin (1998) afirma que a propriedade começou pela posse, contudo, destaca que a posse não é somente o conteúdo do direito de propriedade, mas principalmente sua causa e sua necessidade. O autor prossegue sustentando que, em Roma, a propriedade era direito absoluto e perpétuo, ao passo em que, na Idade Média, foi consagrada a superposição de propriedades diversas incidindo sobre um único bem. A Revolução Francesa, por sua vez, trouxe a noção de individualismo e de liberalismo, que pode ser vista no *Code Napoléon*,⁶⁶ o que quer dizer que a propriedade é o direito de desfrutar e dispor das coisas da maneira mais absoluta.

Outrossim, Fachin (2010) admite que a função social esteja relacionada ao *uso* da propriedade, entendendo-se por uso da propriedade o modo com que são exercitadas as faculdades ou os poderes inerentes ao direito da propriedade. Destaca-se, nesse sentido, o pensamento de Eduardo Espínola:

o pressuposto de confiança recíproca e boa fé, que se integra no moderno conceito de obrigação, encontra correspondência na função social, implícita no direito de propriedade, no sentido de consideração à solidariedade social, compreendendo os direitos do proprietário e os deveres que lhe são impostos pela política legislativa. (ESPINOLA, 1956 apud FACHIN,1998, p. 17)

Para Eroulths Cortiano Júnior, sem função social inexistente propriedade:

Como função social é elemento essencial definidor do próprio direito de propriedade, e não uma técnica jurídica limitativa dos poderes proprietários, pode-se afirmar que não há propriedade sem função social. Equivale dizer: o proprietário que não faz cumprir a função social da propriedade não merece tutela que é atribuída ao proprietário que utiliza a sua propriedade de forma adequada ao interesse social (CORTIANO JÚNIOR, 2002, p. 184)

⁶⁶ Art.544. “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière plus absolue”.

Cristiane Derani, por sua vez, compreende a função social como um ônus do proprietário:

A norma que dispõe sobre a função social da propriedade cria o ônus do proprietário privado perante a sociedade. Essa norma institui um ônus que recai sobre o desenvolvimento da relação de poder entre sujeito e o objeto, que configura a propriedade privada. O ônus imposto ao proprietário significa que sua atuação deve trazer um resultado vantajoso para a sociedade, a fim de que este poder individualizado seja reconhecido legalmente. (DERANI, 2002, p. 58)

Sobre o tema, invocam-se os ensinamentos de Paulo Torminn Borges para corroborar o entendimento de que classicamente, o instituto da desapropriação desempenhou o papel de elemento garantidor da propriedade privada sob a ótica liberal:

Pode até parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não o é. Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas. (BORGES, 1998, p.61)

Outra tese nesse sentido é apresentada por Carlos Frederico Marés (2003):

A desapropriação é velha medida do liberalismo: mantém a integridade do patrimônio individual. É verdade que no começo do século dezenove a desapropriação era concebida somente para o uso público e esta nova forma (desapropriação-sanção do século XX) é para o uso social, isto é, possibilita que o Estado entregue a um novo proprietário que se comprometa a cumprir função social. Note-se que a finalidade não é acabar com o latifúndio e promover uma alteração na estrutura agrária, mas garantir a produtividade da terra. (MARÉS, 2003, p.113)

O autor sustenta, ainda, que apesar da possibilidade que o já mencionado Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) abria para a reforma agrária, o sistema jurídico continuava mantendo a garantia da propriedade privada acima dos direitos de acesso à terra. Ele não alterou, portanto, o conceito de propriedade privada, somente estabeleceu o mecanismo da desapropriação, dependendo do poder político do Estado e da interpretação dos Tribunais.

Segundo Marés:

Sempre há uma vírgula, um advérbio ou uma contradição entre os incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece. (MARÉS, 2003, p. 13)

A desapropriação utilizada nos casos de descumprimento da função social, além de remunerar a mal usada propriedade, premia o descumprimento da lei, uma vez que considera como causador do dano o Poder Público e ainda deixa a iniciativa de coibir o mau uso a este último, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.

A Constituição Federal de 1988 traçou a propriedade privada como consequência dos novos direitos coletivos à vida, ao fim das desigualdades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduziu nela uma razão humana de existência, vinculando-a à função social.

Apesar de dispor os requisitos para a função social no artigo 186, a Carta Magna não estabeleceu com clareza as consequências para quem deixa de observá-los, o que nos leva a questionar a eficácia desse instrumento, passando a inventariar outras medidas legais no sentido de fazer valer a responsabilização civil do proprietário pela inobservância dos critérios de cumprimento da função social.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro, a princípio, estão imunes à desapropriação aquelas propriedades rurais consideradas como produtivas. De modo semelhante, são insuscetíveis à tal modalidade expropriatória, os pequenos e médios proprietários, ainda que não obtenham o nível de produtividade legalmente exigido, quando não sejam possuidores de outro imóvel rural⁶⁷.

Não raro, passa-se a questionar a exigibilidade da condição ditada pela própria Carta Magna relativamente ao cumprimento da função social da propriedade⁶⁸. Celso Antônio Bandeira de Mello (2001), sobre a matéria, pontua que poderá haver propriedade descumpridora de sua função social, no entanto, livre desta modalidade expropriatória, por ser produtiva ou por se qualificar como média ou pequena propriedade, se seu proprietário não tiver outra.

Dada a urgência com que vinha se apresentando a questão agrária no Brasil, foi promulgada a Lei 4.504/64 – o Estatuto da Terra –, no qual se vislumbrou, em primeira mão, o instituto da função social. Analogamente, foram elencados no texto constitucional os critérios que determinam a observância da função social da propriedade⁶⁹.

⁶⁷ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva.

⁶⁸ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

⁶⁹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das

Acerca desse segundo critério disposto pelo texto constitucional, o ilustre doutrinador Benedito Ferreira Marques afirma:

O segundo requisito – que se desdobra em dois – a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, exige o respeito à vocação natural da terra, com vistas à manutenção tanto do potencial produtivo do imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. Trata-se, portanto, de importante exigência, cuja comprovação se mostra bastante complexa, em face da vasta legislação que cerca a matéria. (MARQUES, 2005, pp. 49-50)

Assim, verifica-se que, apesar de os esforços empreendidos por parte da doutrina, isto é, de ver consolidada a aproximação entre os ramos do Agrário e Ambiental, pouco pôde se notar quanto à efetiva aplicação das preocupações de cunho ambiental recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

2.2 A DESAPROPRIAÇÃO POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS

Nessa esteira, cabe analisar outro requisito da função social da propriedade rural, consistente no critério ambiental, tema que ganhou maior atenção com a recepção constitucional anteriormente tratada. Nesse sentido, Farias e Rosenvald:

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

Com objetivo de efetivar a tutela ambiental, foi que o constituinte tornou expressa a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, consoante inteligência do art. 184, já colacionado, também regulamentado pela Lei 8.629/1993⁷⁰. Noutra giro, apesar da previsão do artigo 186, inciso II, da Constituição da República de uso racional dos recursos,

disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁷⁰ Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

os padrões de aproveitamento do solo e uso dos recursos naturais disponíveis encontram-se diante de escassos critérios objetivos aptos a identificar e classificar a preservação ambiental.

Desta feita, a fixação dos critérios empregados para fins de desapropriação encontra-se, por ora, sob a égide do Superior Tribunal de Justiça⁷¹, que considerou que a função social da propriedade não se restringe à exploração econômica do bem, posto que condicionou seu cumprimento à racional e adequada exploração de sua terra; de modo semelhante o Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria, considerando a relevância do aspecto da função social ambiental da propriedade rural quando possibilitada a desapropriação do imóvel⁷².

O novo Código Florestal Brasileiro – Lei nº 12.651/2012 – estabeleceu algumas regras para o uso do solo, trazendo alguns dispositivos reguladores das áreas de preservação permanente, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que consiste no registro eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, formando base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais⁷³.

Dentre os princípios e institutos trazidos pelo Direito Ambiental, insere-se também a responsabilidade objetiva do poluidor pagador, que se assenta na vocação redistributiva do Direito Ambiental e sobre o qual Cristiane Derani (1997) pronuncia-se. A autora afirma que durante o processo produtivo, além da comercialização do produto, são geradas “externalidades negativas”, uma vez que recebidas pela coletividade, razão pela qual se deve proceder a uma internalização desses custos, com base no princípio da responsabilidade.

2.2.1 PROCEDIMENTOS

A Lei Complementar nº 76/1993 determina o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, cujo rito demanda o decreto presidencial no sentido de declarar o interesse social sobre o imóvel a ser desapropriado, autorizando, assim, a medida, cuja ação deverá ser proposta em no máximo dois anos.

⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg-REsp: 1138517, Relator: Humberto Martins, Segunda turma, Data de Publicação: 01/09/2011.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS: 22164, Relator: Celso De Mello, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/11/1995.

⁷³ Disponível em: < <http://http://www.car.gov.br/#/sobre> > Acesso em 10 de out 2016.

Nesse sentido, cabe ressaltar a hipótese de revisão da matéria, com reanálise do contexto fático probatório dos autos, em face do óbice contido na Súmula 07/STJ⁷⁴, no caso de proprietário cujo imóvel encontre-se na forma requerida por Lei, situação atestada por perito responsável pela avaliação que confirme que a propriedade terá mais condições de cumprir sua função social se continuar na posse daquele indivíduo.

De fato, as obrigações do titular da coisa, na espécie de imóvel rural, consistentes no aproveitamento racional da terra, de forma a preservar o meio ambiente e os recursos naturais disponíveis, em conjugação com as normas reguladoras das relações de trabalho, asseguram que a violação a tais diretrizes, acarrete, inclusive, a perda do direito de propriedade.

A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, que encontra previsão no art. 184 da Constituição Federal, trata do titular do direito de propriedade que sofre intervenção da União e que, em respeito à ordem jurídica instituída, receberá indenização prévia e justa para a perda do bem desapropriado. Para que ocorra a reforma agrária, devem ser cumpridas as fases de desapropriação, nos termos fixados pela Lei Complementar nº 76/93, que regulamenta o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, conhecida como Lei Processual da Reforma Agrária.

Inicialmente, destaca-se que depois de declarado o interesse social para fins de reforma agrária, o expropriante fica legitimado a promover a vistoria e avaliação do imóvel, por meio da prévia autorização do juiz, conforme o §2º, do art. 2º, da LC 76/93⁷⁵. Nesse ponto, cabe mencionar que a vistoria prévia é o processo administrativo, realizado pelo INCRA, por meio do qual a autarquia ingressa no imóvel para verificar se os requisitos constitucionais da função social da propriedade rural estão sendo devidamente cumpridos⁷⁶. Em seguida, o Incra avalia o valor da terra nua e das benfeitorias do imóvel, sendo que as benfeitorias devem ser pagas em dinheiro, à vista, enquanto o valor da terra é pago por meio do lançamento de títulos (TDAs), o que é feito pela secretaria de Tesouro Nacional.

Com efeito, para que possa ingressar no imóvel a fim de realizar o levantamento de dados e informações, o órgão competente deve fazer uma prévia comunicação escrita ao

⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP: 545555, Relator: Luiz Fux, Primeira Turma, Data de Publicação: 13/12/2004.

⁷⁵ Art.2º, §2º do Decreto nº76/93: “Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.”

⁷⁶ Art.186 da Constituição Federal.

proprietário, preposto ou representante, conforme disposto no §2º, do art.2º da Lei 8.629/93⁷⁷. Na ausência do proprietário ou representante, a comunicação será feita por edital, que será publicado por três vezes seguidas, em jornal de grande circulação do Estado onde o imóvel estiver localizado, vide §3º, do 2º da Lei 8.629/93⁷⁸.

Acerca da escolha das famílias beneficiadas pelo Programa de Reforma Agrária do Governo Federal, de registrar que são considerados os indivíduos ainda não beneficiados com lote do Programa de Assentamento ou que não são pretendentes do benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, bem como aqueles não identificados como participantes direto ou indireto em conflito fundiário que caracterize-se por invasão ou esbulho de imóvel rural público ou privado, ou que venham a ser objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse, entre outros requisitos, consoante texto do §7º, do art. 2º da Lei 8.629/93⁷⁹.

Nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, o decreto expropriatório será redigido pelo Presidente da República e, havendo necessidade, o questionamento do decreto expropriatório dar-se-á diante do Supremo Tribunal Federal – STF, por meio de Mandado de Segurança, por se tratar de um ato administrativo de competência exclusiva do Presidente da República.

Cabe esclarecer que o decreto expropriatório terá prazo extintivo de dois anos a contar de sua publicação, período em que a desapropriação deverá ser feita ou amigavelmente, por meio da escritura pública, ou judicialmente, por meio da ação judicial, de modo que a ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do interregno de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório⁸⁰.

⁷⁷ Art.2º, §2º, da Lei nº 8.629/93: “Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.”

⁷⁸ Art.2º, §3º, da Lei nº 8.629/93: “Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel.”

⁷⁹ Art.2º, §7º, da Lei nº 8.629/93: “Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.”

⁸⁰ CASSETTARI, Christiano. *Direito agrário*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Em caso de ausência de acordo, a ação judicial dar-se-á pelo rito sumário, previsto na LC nº 76/93, cabendo a legitimidade ativa ao INCRA e a legitimidade passiva ao proprietário do imóvel, com competência da Justiça Federal⁸¹, segundo preconiza o §1º, do art.2º, LC nº 76/93⁸². Vale destacar que a petição inicial deverá conter os requisitos do art.319 do Novo Código de Processo Civil e aqueles previstos no artigo 5º da Lei nº76/93, devendo guardar concordância com a Lei nº 8.629/93 e com a Constituição Federal⁸³.

Cumpridos os requisitos, o juiz fará o despacho da petição inicial, de imediato ou no máximo em quarenta e oito horas, ordenando que o autor seja imitado na posse do imóvel, bem como que seja citado o expropriando para, caso queira, conteste o pedido e indique assistência técnica. No andamento da ação o juiz, visando à economia dos atos processuais e com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, o juiz poderá determinar uma audiência de conciliação, realizado nos primeiros dez dias a contar da citação, devendo estar presentes, o autor, réu e o Ministério Público. Se as partes realizarem um acordo, lavrar-se-á um termo, a ser assinado pelas partes e pelo Ministério Público e, depois de registrado o valor acordado, o juiz determinará que seja feita a matrícula no registro imobiliário do bem desapropriado, em nome do expropriante, nos termos do art. 6º, da LC nº 76/93⁸⁴.

⁸¹ Art.109, inciso I, da Constituição Federal.

⁸² Art.2º, §1º, da Lei Complementar nº76/93: “A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.”.

⁸³ Art.5º da Lei Complementar nº76/93: “Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos: I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente: a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes; c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis. V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.”

⁸⁴ Art. 6º da Lei Complementar nº 76/93: “O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I - mandará imitar o autor na posse do imóvel; II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros. § 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. § 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. § 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes

Nos processos de desapropriação de reforma agrária, encontra-se prevista, ainda, possibilidade de concessão de liminar de imissão da posse, uma vez que o juiz poderá conceder, liminarmente, a imissão da posse provisória ao INCRA, com levantamento de oitenta por cento da quantia depositada a título de indenização por benfeitorias. Assim, se não houver acordo, o juiz poderá solicitar nova perícia do imóvel, com posterior designação de audiência de instrução e julgamento, após conclusão da perícia no prazo máximo de quinze dias. Pronunciada a sentença, poderá o réu contestar, no prazo de quinze dias, requerendo a desapropriação de todo imóvel consoante artigo 4º, da LC 76/93⁸⁵.

Depois de recebida a contestação, o magistrado poderá solicitar a realização da prova pericial, não podendo exceder sessenta dias a contar da data expedida pelo perito, nos termos do artigo 9º, §1º e §2º, da LC 76/93⁸⁶. Em caso de a contestação ser dada como inequívoca, a sentença prolatada anteriormente à contestação, permanecerá, sendo que o juiz ordenará que seja feita a matrícula no registro imobiliário do bem desapropriado em nome do expropriante, como assim feito nos casos de conciliação.

Findo o processo de desapropriação, inicia-se a fase de distribuição das terras desapropriadas⁸⁷, possuindo o órgão federal responsável pela reforma agrária o prazo de três anos para promover a distribuição das terras aos beneficiários do programa, contados da data do registro do título do domínio, que poderá ocorrer por meio de títulos de domínio ou de concessão de uso.

legais serão intimadas via postal. § 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. § 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. § 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. § 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação.”

⁸⁵ Art. 4º da Lei Complementar nº76/93: “Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar: I - reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou; II - prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.”

⁸⁶ Art. 9º da Lei Complementar nº76/93: “A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado. § 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente: I - designará o perito do juízo; II - formulará os quesitos que julgar necessários; III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias; IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias. § 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.”

⁸⁷ Art. 16 da Lei nº 8.629/93: “Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.”

Em geral, o valor do imóvel desapropriando baseia-se em transações comerciais realizadas, conforme metodologia trazida pelas Normas Técnicas da ABNT denominadas NBR 14653-1:2001, que define os procedimentos gerais, fixa diretrizes para avaliação de bens e apresenta diretrizes para os procedimentos de excelência relativos ao exercício profissional e pela Norma Técnica ABNT NBR 14653-3:2004, que detalha diretrizes e padrões específicos de procedimentos para a avaliação de imóveis rurais, valendo-se de sistemática que autoriza a comparação do imóvel avaliando mediante emprego de técnica avaliatória ou modelo matemático.

A Lei 8.629/93 determina, em seu artigo 12, os aspectos a serem considerados na avaliação e determinação da justa indenização, como aquela que reflete o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, observados os aspectos de localização do imóvel, aptidão agrícola, dimensão do imóvel, área ocupada e anciandade das posses, além das benfeitorias existentes. Não obstante a função social de a propriedade contemplar o aspecto ambiental⁸⁸, a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente não se encontra relacionada entre as circunstâncias dimensionadoras de eventual montante indenizatório, deixando de observar os passivos e ativos ambientais que devem ser considerados na fixação da justa indenização.

⁸⁸ “Artigo 9.º, inciso II, Lei 8.629/93: Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: (...) II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; ”.

3. A POSSIBILIDADE DE DESCONTO DO PASSIVO AMBIENTAL NAS INDENIZAÇÕES NOS CASOS DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

É importante ressaltar que o tema de estudo aqui proposto, qual seja, a dedução do passivo ambiental do valor da indenização nas desapropriações para reforma agrária, é fruto de construção jurisprudencial e cooperação entre as instituições brasileiras. Em julgamento plenário nº 1.263/02, em 2002, o TCU – Tribunal de Contas da União, entendeu que o passivo ambiental deveria ser descontado como elemento minorador da justa indenização a ser paga ao expropriado, sob pena de haver enriquecimento sem causa e dano ao erário.

Nesse sentido, firmou recomendação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA no sentido de que órgão, quando da elaboração de laudos de vistoria e avaliação de imóvel, atentasse para a existência de passivos ambientais, qualificando-os e representando aos órgãos ambientais competentes sobre os danos ambientais.

A partir de então, o órgão passou a quantificar o passivo ambiental porventura existente no imóvel desapropriando, informando o numerário considerado apto a promover e garantir a recomposição do passivo avaliado. Posteriormente e no mesmo sentido, em julgamento plenário do TCU do acórdão 1362/2004, foi determinada a suspensão das desapropriações que não realizassem a referida dedução do passivo ambiental:

5. Devem ser distinguidas duas ordens de consequências da constatação do passivo ambiental em imóvel em desapropriação: uma de natureza sancionatória e outra relativa à obrigatoriedade de recomposição do dano. As sanções administrativas e penais não são forma de recomposição do dano ambiental e, independente das referidas sanções, havendo o dano ambiental, há o dever de recomposição ambiental. (...) 5.3. O INCRA tem o direito de ou receber o bem incólume (sem o passivo ambiental) ou obter a recuperação do passivo ambiental pelo desapropriado ou ressarcir-se dos valores despendidos na recuperação do passivo ambiental ou descontar do valor da desapropriação o valor correspondente ao ressarcimento. Por essa razão, nem se encontrando o imóvel incólume, nem tendo o imóvel sido recuperado pelo expropriado, deve o INCRA descontar o valor correspondente à recomposição ambiental do valor da indenização, para que seja justo, como exige a Constituição. Não o fazendo terá que, irrazoavelmente, posteriormente, acionar novamente o Judiciário para rever o valor despendido na recomposição ambiental, sob o risco de arcar com o ônus da reparação de ilícito que não cometeu.

Em resposta, o órgão apontou a ausência de norma específica sobre o tema como fator dificultador da dedução supra nos casos de desapropriações para fins de reforma agrária. O

TCU, por sua vez, determinou ao INCRA que definisse, em caráter geral, os critérios a serem adotados por suas superintendências na realização das avaliações dos passivos ambientais das terras a serem desapropriadas. A fim de dar cumprimento a tal determinação, o INCRA elaborou o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (aprovado pela Norma de Execução INCRA/DT nº 52, de 25 de outubro de 2006).⁸⁹

O Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (aprovado pela Norma de Execução INCRA/DT n. 52, de 25 de outubro de 2006), em sua seção destinada às questões ambientais, especifica os critérios a serem observados para valoração da terra, levando-se em conta tais especificações:

Deverá ser observado se há emprego de práticas inadequadas capazes de afetar o equilíbrio do ecossistema e propiciar a degradação ambiental, tais como:¹² () Erosão. Especificar os tipos, causa e intensidade; () Compactação de solos; () Assoreamento. Especificar o local, causa e intensidade; () Salinização do solo (ou indícios); () Processo de Desertificação; () Alagamento do solo (saturação); () Obstrução de cursos d'água (observar se há efeitos sobre a intensidade de inundações, pesca, navegação e sobre os padrões de drenagem); () Inundações; () Diminuição da vazão do corpo d'água em níveis críticos; () Comprometimento da vazão de água subterrânea; () Conflito por uso da água a montante ou a jusante; () Poluição de águas superficiais: () por agrotóxicos () fertilizantes () água servida Especificar se houver outros. () Fontes receptoras de água contendo agrotóxicos. Discriminar as fontes e sua localização; () Ocorrência de vetores (caramujos, mosquitos) e outras doenças; () Desmatamento e exploração de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal; () Exploração florestal sem plano de manejo aprovado; () Plantio no sentido do declive, sem adoção de prática conservacionista adequada; () Ausência de práticas adequadas de adubação e calagem mantenedoras ou recuperadoras da qualidade do solo; () Uso inadequado das terras em relação a sua vocação; () Uso de queimadas sem controle; () Ocorrência de extrativismo vegetal, caça e pesca predatória; () Morte de animais silvestres (terrestres ou aquáticos) por contaminação com agrotóxicos; () Intoxicação humana por agrotóxicos; () Destinação de embalagens, resíduos e lixo agrotóxico sem os cuidados necessários; () Outros.

O referido manual consignou que no processo de restituição de uma vegetação e/ou área degradada a uma condição não degradada, deve ser estimado o custo da recuperação de áreas degradadas ocasionadas pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos.

Restou estipulado, ainda, que devem ser estimados os custos de recuperação das Áreas de Preservação Permanente total ou parcialmente suprimidas sem a devida autorização do órgão ambiental competente, bem como os custos de recuperação das Áreas de Reserva Legal

⁸⁹ Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/manuais_e_procedimentos/Manual%20de%20Obtencao.pdf>. Acesso em: 15/09/2016.

que estejam com sua vegetação suprimida ou que não estejam sendo devidamente utilizadas sob regime de exploração ambiental.

Finalmente, estão previstas as hipóteses de inexistência de área de Reserva Legal no imóvel, caso em que deve ser calculado o custo de recuperação de sua vegetação, assim como a possibilidade de comprovação da recuperação das referidas áreas com projeto técnico protocolado junto ao órgão ambiental competente, casos este em que devem ser calculados apenas os custos referentes à recuperação das fases a serem cumpridas.

Endossado o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de se descontar da indenização o passivo existente no imóvel desapropriado, em observância aos princípios do direito ambiental, cumpre ressaltar, contudo, que em sede do Tribunal Regional da 1ª Região, têm sido enfrentados óbices no processo de consolidação de um entendimento homogêneo a respeito da matéria.

Com efeito, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região posicionou-se em defesa da tese da possibilidade de dedução do passivo ambiental na indenização nas hipóteses de desapropriação. Trata-se de julgado no qual foi confirmada a recomposição realizada pelo INCRA, fato que ensejou e legitimou a dedução da importância mensurada do valor calculado pela indenização da terra nua⁹⁰.

Trata-se de Ação de Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária ajuizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, em 17/11/2009, contra Ari Ferreira da Silva e outros, com relação ao “imóvel rural denominado Fazenda Recife, com área registrada atual de 1.547,4554 ha (um mil, quinhentos e quarenta e sete hectares, quarenta e cinco ares e cinquenta e quatro centiares), medida e avaliada de 1.494,2500 ha (um mil, quatrocentos e noventa e quatro hectares e vinte e cinco ares), situado no Município de Porto Nacional – TO, objeto dos Registros n. R-1-M-14.117, fl. 146 do Livro 2-BD e R-1-M-5.692, fl. 273, do livro 2-U, ambos do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Porto Nacional-TO”.

Com base em Laudo Agrônômico de Vistoria e Avaliação elaborado em junho de 2009, foi oferecida para indenização total do imóvel, o valor de R\$2.603.993,01, sendo a quantia de R\$1.908.131,44 para indenização da terra nua e acessões naturais, descontada a importância de R\$30.530,27 a título de custo de regularização da Reserva Legal (Passivo

⁹⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Terceira Turma. Acórdão 2009.43.00.007453-8, Desembargador Federal Mário César Ribeiro. E-DJF1 Data:15/08/2014. Pagina: 691. Disponível em <<https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/390535503/apelacao-civel-ac-74658120094014300-0007465-8120094014300/r elatorio-e-voto-390535529>>. Acesso em 20/09/2016.

Ambiental), conforme apurado pelo laudo de vistoria e determinação contida no Acórdão TCU n. 1.362/2004; e R\$695.861,57 para indenização das benfeitorias.

Na data de 07/12/2009, o INCRA foi imitado na posse do imóvel; posteriormente, a Perícia Oficial foi realizada no período de outubro a dezembro de 2010, ocasião em que o imóvel expropriado foi avaliado em R\$4.000.000,00, parecer técnico que foi adotado pelo Juiz Federal Substituto da 2ª Vara/TO por ocasião da sentença do feito (28/08/2013), cujo *decisum* julgou procedente o pedido formulado e fixou o valor da indenização em R\$4.000.000,00, sendo R\$2.981.724,42 para a terra nua, a serem pagos em TDA, e R\$1.018.275,58 para as benfeitorias, a serem pagos em dinheiro⁹¹.

Inconformados com o teor da sentença, os Expropriados e o INCRA interpuseram Recurso de Apelação, por meio do qual os primeiros requereram a “majoração da indenização” para “R\$5.664.716,69”, com base no “valor máximo referencial para imóveis da região IX”, indicado na Planilha de Preços apresentada pelo Perito Judicial e, ainda, a “majoração do percentual da verba honorária” para “o patamar mínimo de 5% (cinco por cento)”.

Os Expropriados sustentaram que o Laudo Pericial “não reflete o valor real da propriedade”, por não tomar “por base as vendas praticadas” à época, “na região e em propriedades equivalentes ao tipo da terra, localização” e com benfeitorias similares; que “o valor atribuído ao hectare como um todo ficou muito abaixo do que era praticado na região”, considerando as “provas juntadas aos autos, principalmente na própria perícia”, e que “não foram objeto de avaliação pelo Sr. Perito (...) 03 (três) represas”.

O apelo do INCRA, por sua vez, objetivou o valor da indenização, pleiteando “seja fixado levando em consideração o laudo administrativo ou, ao menos, que sejam observados os valores vigentes na época da avaliação realizada pelo INCRA, com o abatimento do passivo ambiental do valor da terra nua”; bem como a exclusão da condenação em juros compensatórios, que sustenta não serem devidos “por se tratar de imóvel improdutivo”; por fim, a fixação da “correção monetária dos títulos da Dívida Agrária levando em consideração a TR”.

Assim, o INCRA aduziu que a justa indenização disciplinada pelos artigos 12 da Lei 8.629/1993, 26 do Decreto-lei 3.365/1941 e 184 da Constituição Federal foi observada na avaliação administrativa, efetivada em junho de 2009, alegando que “os valores fixados na perícia judicial”, efetivada em dezembro de 2010, são superiores em razão da “valorização

⁹¹ Inteiro teor disponível em <<https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/390535503/apelacao-civel-ac-74658120094014300-0007465-8120094014300/relatorio-e-voto-390535529>>.

imobiliária experimentada” no período; e que “o laudo do perito judicial desconsidera a necessidade de se abater do valor referente à terra nua o passivo ambiental”, devendo ser reformada a Sentença.

Em seguida, os Expropriados e o INCRA apresentaram Contrarrazões, tendo o Ministério Público Federal opinado “pelo conhecimento e improvimento da apelação dos expropriados, e pelo conhecimento e parcial provimento da apelação do INCRA”, no particular da correção monetária.

Em sede da Apelação nº0007465-81.2009.4.01.4300 (2009.43.00.007453-8)/TO, o Relator Desembargador Federal Mário César Ribeiro, inicialmente pontuou que o justo preço da indenização do imóvel expropriado deve corresponder ao valor necessário para recompor o patrimônio de quem sofreu o desfalque por força da desapropriação, considerando-se a justa indenização como aquela que reflete o preço atual de mercado do imóvel, segundo o disposto no artigo 12, caput e incisos I a V, da Lei 8.629/93.

Com relação ao abatimento do passivo ambiental do valor referente à terra nua, o INCRA sustentou a necessidade de reforma da sentença, sob justificativa de que o laudo pericial desconsiderou o abatimento do passivo ambiental do valor referente à terra nua no imóvel objeto de desapropriação. Ademais, alegou que ficaria a cargo do INCRA a recuperação da área degradada, haja vista o caráter *propter rem* da responsabilidade civil por danos ambientais, não sendo justo que tal valor não fosse deduzido da indenização a ser paga aos expropriados.

Dessa forma, alegou que a dedução do valor referente ao passivo ambiental da indenização estaria amparada pelo artigo 184, da Constituição Federal, que impõe o caráter de justa à quantia a ser paga pelo imóvel; igualmente, argumentou que como o dano ambiental foi praticado pelos expropriantes, seria justo o desconto da indenização do valor referente à recuperação do dano.

Afirmou, ainda, que a regeneração natural mencionada no laudo de perícia judicial não seria capaz de retirar as benfeitorias construídas dentro da área de reserva legal, tampouco seria suficiente para recompor todo o passivo ambiental existente nas áreas protegidas por disposição legal, razão pela qual o perito judicial não se manifestou nesse sentido. Além disso, sustentou que a regeneração natural poderá demorar muitos anos para ocorrer, o que impõe ao INCRA a obrigação de implantar projeto de recuperação da área degradada, sob pena, inclusive, de ser autuado por órgão ambiental em virtude de implantação de projeto de assentamento sem observância das normas protetivas do meio ambiente.

Por meio do acórdão em questão, fixou-se entendimento de que o Código Florestal que estava em vigor quando do ajuizamento da ação de desapropriação, Lei nº 4.771/1965, modificado pela Medida Provisória 2.166-67/2001, dispõe que a responsabilidade pela recomposição do passivo ambiental é dever constituinte da propriedade e da posse do imóvel⁹².

Consoante mencionado pelo julgador, o INCRA descontou do valor ofertado a princípio o montante de R\$30.530,27 a fim de promover a regularização da Reserva Legal (Passivo Ambiental), conforme apurado pelo laudo de vistoria e determinação contida no Acórdão TCU n. 1.362/2004, do TCU, uma vez que o “Laudo Agrônômico de Vistoria Avaliação” apresentado pela Autarquia especificou os elementos apurados no imóvel com fito de mensurar o passivo⁹³.

⁹² Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: I – recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; II – conduzir a regeneração natural da reserva legal; e III – compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

⁹³ Consoante se verifica das fls.207/209 dos autos que acompanham o Acórdão 2009.43.00.007453-8: 11. CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS. Não foi observada no imóvel a utilização efetiva de práticas de conservação dos recursos naturais não renováveis, como construção de terraços em nível nas áreas de preservação permanente. Verificou-se durante a Vistoria que o imóvel não possui reserva legal averbada. Entretanto, existem no imóvel áreas com vegetação típica de cerrado e mata de galeria com áreas de 350,9807 ha e 149,6060 ha respectivamente. O valor total com as áreas de cerrado e mata de galeria é de 500,5867 ha. De acordo com a legislação ambiental vigente, o imóvel precisa possuir uma área de Reserva Legal averbada de 522,9875 ha, referente a 35% do total da área do imóvel. Realizando a subtração entre a área necessária para a reserva legal e a área existente no imóvel, verificamos que o imóvel possui um déficit de área de 22,4008 ha. Existem no imóvel áreas que antes eram utilizadas com pastagens, mas que agora se encontram encapoeiradas, podendo essas serem direcionadas para reserva legal, suprindo o déficit existente. Neste caso, apenas o enriquecimento vegetal dessas áreas será necessário para que a vegetação volte ao seu estado natural. 12. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. As terras destinadas para Reforma Agrária devem estar devidamente regularizadas quanto ao aspecto ambiental, sob a forma da Licença Prévia (LP) e da Licença de Instalação e Operação (LIO), nos termos da Resolução Conama 387/2006. Além da necessidade de regularização ambiental, o Tribunal de Contas da União recomenda ao INCRA não adquirir imóveis com passivo ambiental sem que este seja quantificado, estimado seu custo e descontado do proprietário responsável pelo passivo. Assim, faz-se necessária a realização de atividades nas Superintendências do INCRA, mais especificamente na Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, no que se refere à desapropriação de imóveis rurais com avaliação de seu passivo ambiental. Assim, nas vistorias agrônômicas de avaliação de imóveis rurais, passa-se a atentar para o cálculo do custo de recuperação permanente com o intuito de, posteriormente, regularizar o imóvel com relação a esses aspectos ambientais. Nos termos da recomendação do CONJUR/MDA, o passivo ambiental deve ser minimizado, ou mesmo saldado, por meio de ação direta de revegetação nas áreas protegidas ou de uso restrito. 12.1. Métodos utilizados. Definiu-se previamente que o custo de recuperação ambiental é variável em função do(s) método(s) recomendado(s) e de acordo com o estágio de degradação do ambiente a ser recuperado. Existem atualmente 4 (quatro) métodos para a regeneração da área degradada: No imóvel avaliado foi adotado apenas método de enriquecimento vegetal, em virtude de esse possuir áreas encapoeiradas ricas em regenerantes. Não foram calculados os custos com cercas para o isolamento,

Inicialmente, a Autarquia Expropriante observou que não foi observada no imóvel a utilização efetiva de práticas de conservação dos recursos naturais não renováveis, como construção de terraços em nível nas áreas de preservação permanente; igualmente, anotou que durante a Vistoria, foi constatado que o imóvel não possui reserva legal averbada, contudo, registrou a existência de áreas com vegetação típica de cerrado e mata de galeria com áreas de 350,9807 ha e 149,6060 ha respectivamente.

Assim, elucidou que de acordo com a legislação ambiental vigente, o imóvel necessitaria possuir uma área de Reserva Legal averbada de 522,9875 ha, referente a 35% do total da área do imóvel, o que significa dizer que o imóvel possui um deficit de área de 22,4008 há, considerando a subtração entre a área necessária para a reserva legal e a área existente no imóvel, cujo valor total entre áreas de cerrado e mata de galeria é de 500,5867 ha.

Por fim, registrou que no imóvel existem áreas que eram anteriormente utilizadas como pastagens, porém que ora se encontram encapoeiradas, fato que ensejaria seu direcionamento para reserva legal, suprimindo o deficit existente, importando tão somente a necessidade de enriquecimento vegetal dessas áreas a fim de que a vegetação voltasse ao seu estado natural.

Nesse mérito, o acórdão consignou que apesar de não ter considerado o passivo ambiental como fator de dedução no valor da terra nua do imóvel, o Perito Oficial constatou a efetiva revegetação levada a efeito pelo INCRA, razão pela qual deu parcial provimento ao Recurso do INCRA para deduzir do valor arbitrado para a indenização da terra nua, apurado pela Perícia Oficial, a importância mensurada pela Autarquia a título de passivo ambiental, correspondente a R\$30.530,27, atualizada com base no Manual de Cálculos da Justiça Federal até a data em que a diferença da indenização for efetivamente paga.

Esse posicionamento, contudo, foi rechaçado pela própria Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que julgou não ser cabível o abatimento unilateral da parcela

por conta da inexistência de Reserva legal averbada no imóvel. 12.1.1. Método B – Enriquecimento Vegetal. Caracteriza-se pelo plantio de mudas de espécies nativas, de acordo com o bioma, em baixa densidade, visando apenas auxiliar a recuperação natural do local degradado. (...) Custo de recuperação dos 22,4008 ha (vinte e dois hectares e quarenta ares e oito centiares) de área suprimida da Reserva Legal que foram transformados em pastagem artificial: - 22,4008 ha x R\$1.214,51/ha = R\$27.205,99 (vinte e sete mil, duzentos e cinco reais e noventa e nove centavos). 13. REGULARIZAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL. 13.1. Custo de Regularização da Área de Reserva Legal. O custo total de regularização da área de Reserva Legal é de R\$3.324,28 (três mil, trezentos e vinte e quatro reais e vinte e oito centavos). Estão inclusos nesse valor o levantamento topográfico, a Averbação cartorial e a Regularização ambiental.

relativa ao passivo ambiental, defendendo a integralidade da indenização, calculada sobre o valor da terra nua⁹⁴.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo INCRA contra decisão proferida pelo Juízo Federal da 7ª. Vara da Seção Judiciária da Bahia, em sede de ação de desapropriação para fins de reforma agrária nº 0046990-24.2013.4.01.3300, caso em que a autarquia expropriante pretendeu ver deduzido do valor da indenização o montante que apurou relativamente ao passivo ambiental, ofertando em juízo R\$ 616.708,11, uma vez que deduziu o valor de R\$ 215.807,25 do *quantum* total determinado pelo laudo de avaliação administrativo - R\$ 832.414,36 – considerado como justa indenização.

No julgado em questão, o magistrado consignou entendimento de que o quadro normativo de proteção ao meio ambiente estabelecido pela Constituição, em seu art. 225, recepcionou a disciplina anterior do art. 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, “de modo que a responsabilidade decorrente do dano ambiental é objetiva, vale dizer, independe do elemento subjetivo do seu agente causador”. Assim, registrou compreensão de que não há apreciação subjetiva, pela legislação ambiental, da conduta do poluidor para fins de responsabilização, bastando a identificação da ocorrência do dano ambiental para fazer surgir, *per si*, o dever jurídico de reparação.

Outrossim, sustentou que a omissão precedente do expropriado em realizar as medidas necessárias à preservação do meio ambiente guarda influência sobre o montante indenizatório porque a inexistência do trato ambiental integra a caracterização do imóvel, uma vez que o imóvel que não atente aos preceitos de proteção ao meio ambiente naturalmente tem seu preço diminuído no mercado imobiliário.

Dessa forma, o magistrado *a quo* defendeu que não obstante o dever de recuperação da área eventualmente degradada persista para a autarquia expropriante em razão da aquisição do direito de propriedade, o ônus não deve ser imposto ao expropriado em quantia a maior do que a própria desvalorização que o imóvel sofrerá em decorrência daquela degradação.

Noutro ponto, ressaltou a importância do preceito constitucional insculpido no art. 184 da Constituição no âmbito da possibilidade de dedução, por parte do INCRA, do ônus positivo para recomposição do passivo ambiental do valor da justa indenização, posto que

⁹⁴ Acórdão 0027640-22.2014.4.01.0000, Juíza Federal Lilian Oliveira da Costa Tourinho (Conv.), TRF1 – Terceira Turma, E-DFJL de 15/05/2015, fl. 751. Nessa mesma linha de pensamento encontram-se as decisões: AC 200633000206884, Desembargadora Federal Monica Sifuentes, TRF1 - Terceira Turma, e-DJF1, Data: 17/01/2014, página 87; AC 200539010006080, Desembargadora Federal Monica Sifuentes, TRF1 –Terceira Turma, e-DJF1, Data: 21/03/2014, página 385; AG, Desembargador Federal Hilton Queiroz, TRF1 –Quarta Turma, e - DJF1, Data: 29/04/2014, página 181.

permitir o depósito judicial de valor aquém daquele indicado na avaliação do imóvel realizada pelo próprio INCRA representaria suposta afronta ao direito à prévia indenização, na medida em que o expropriado ver-se-ia privado do levantamento prévio referente ao montante excluído.

Por meio da referida decisão, aponta-se que o atendimento da prévia indenização determinada constitucionalmente no artigo 6º, § 1º da Lei Complementar nº76/93 resta obscurecido pelo decote indevido promovido pela autarquia do montante indenizatório que reconhece como devido, sob o argumento de que a relevância do bem jurídico perseguido não autoriza malferir o preceito constitucional que, em tese, harmoniza os interesses em conflito quando determina o pagamento da prévia e justa indenização.

Nesses termos, determinou-se a intimação da parte demandante para que complementasse o depósito inicial tocantemente ao montante indevidamente deduzido, isto é, em R\$ 215.807,25, bem assim do valor correspondente às benfeitorias (R\$ 386.102,31), valor este a ser corrigido da data do Laudo Administrativo (outubro/2013) até a data do efetivo depósito, a fim de viabilizar sua imissão na posse do bem.

No agravo interposto pelo INCRA, alegou-se que não há previsão legal apta a condicionar a imissão do INCRA na posse do imóvel expropriado a quaisquer dos elementos descritos na decisão agravada, tendo em vista a determinação contida na Lei Complementar que dispõe que o juiz, ao despachar a petição inicial, mande imitir o INCRA na posse do imóvel sem qualquer elemento condicionante.

A autarquia argumentou, ainda, que o Juízo de 1º grau descumpriu comando legal e obstaculizou o andamento do feito ao exigir cumprimento de providências não previstas na normativa que dispõe sobre a imissão na posse do imóvel. Assim, requereu a reforma da decisão para determinar a imediata imissão da autarquia na posse do imóvel expropriado, sem as condições anteriormente citadas, assim como para ver afastada a determinação de perícia anterior à citação da parte expropriada.

Em decisão exarada pelo Desembargador Federal Ney Bello, foi negado seguimento ao recurso, em face da inexistência nos autos da cópia da procuração outorgada à parte agravada⁹⁵. Irresignada, a autarquia interpôs agravo regimental, pugnando pela reconsideração da decisão alegando que o *decisum* impugnado, proferido pelo juiz *a quo*, deu-se anteriormente à citação da parte expropriante. Após apreciar o mérito recursal, o

⁹⁵ TRF1, Acórdão 0027640-22.2014.4.01.0000, Juíza Federal Lilian Oliveira da Costa Tourinho (Conv.), Terceira Turma, E-DFJL de 15/05/2015, fls.435/437.

Desembargador Federal Ney Bello indeferiu o pedido de atribuição de efeito suspensivo ativo ao agravo de instrumento em análise.

Sobre a controvérsia acerca da possibilidade de exigência, para a imissão na posse do imóvel expropriado, do depósito do valor referente ao passivo ambiental subtraído do montante apurado no laudo de avaliação administrativo como justa indenização, aduziu-se não ser cabível o abatimento unilateral da parcela relativa ao passivo ambiental do valor da indenização a ser depositado por ocasião do ajuizamento da ação expropriatória⁹⁶.

Assim, ratificando os termos de decisão precedente da Terceira Turma⁹⁷, na ocasião negou-se provimento ao agravo de instrumento do INCRA. Desse modo, diante da total discrepância que enfrenta um mesmo Tribunal, este trabalho divisa o solucionamento da questão por meio da adoção da perspectiva que vem sendo encampada pelo Superior Tribunal de Justiça, posto que melhor se concilie com a defesa do meio ambiente, há muito encabeçada por nossa Carta Magna.

3.1 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STJ PAUTADA NA ADOÇÃO DA NATUREZA *PROPTER REM* DAS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS

Em primeiro lugar, cumpre registrar que o STJ, em enfrentamento – ainda que indireto – do tema aqui tratado, decidiu pelo caráter *propter rem* da obrigação de preservação ambiental, conforme o posicionamento defendido neste estudo⁹⁸:

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

⁹⁶ TRF1, 4ª Turma, AG 0036412-42.2012.4.01.0000/MA, Rel. Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes, e-DJF1 15.02.2013, p. 280; AG 0052124-43.2010.4.01.0000/BA, Terceira Turma, Rel. Des. Federal Monica Sifuentes, e-DJF1 p.676 de 10/05/2013; e AG 0046895-05.2010.4.01.0000/BA, Quarta Turma, Rel. Olindo Menezes, e-DJF1 p.12 de 15/04/2013.

⁹⁷ TRF1, AG 0025702-26.2013.4.01.0000/BA; Terceira Turma, Rel. Des. Federal Cândido Ribeiro, e-DJF1 de 29/11/2013, p. 265.

⁹⁸ STJ, REsp 745.363/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/09/2007, DJ 18/10/2007, p. 270; e STJ, REsp 218.781/ PR (2002/0146843-9, Rel. Min. Herman Benjamin. DJ 27.02/2012.

Franciulli Netto, DJ de 07.10.2002. (REsp 745363/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2007, DJ 18/10/2007, p. 270)⁹⁹

Destaque-se inclusive que essa posição foi pacificada no STJ com o julgamento do EREsp n. 218.781 – PR (2002/0146843-9), restando certo que o reflorestamento é obrigação do possuidor ou do proprietário do imóvel, independente de quem causou o dano, uma vez que se trata de obrigação *propter rem*.

Destaca-se, dessarte, que a postura adotada pelo STJ é de entender o dano ambiental como fator que acompanha o imóvel, o que necessariamente justificaria o raciocínio de que este pode sofrer dedução do valor da indenização no caso de desapropriação, tornando superadas questões levantadas pela Terceira Turma do TRF, que julgou não ser cabível o abatimento unilateral da parcela relativa ao passivo ambiental do valor da indenização a ser depositado por ocasião do ajuizamento da ação expropriatória.

A preocupação que se pretende destacar no presente estudo envolve, portanto, a responsabilidade pela recomposição do passivo ambiental como derivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reforçando-se a necessidade do debate acadêmico aprofundado sobre o tema, tendo em vista a possibilidade de conflito de direitos fundamentais, como o direito de propriedade, em razão da imposição do uso adequado do meio ambiente.

A saber, tratando dos critérios de avaliação, Luiz Guilherme Muller Prado aduz que:

Os temas que a legislação, a doutrina e a jurisprudência têm tratado a respeito do valor do bem e que serão analisados são os seguintes: (a) valor de mercado, (b) terra e cobertura florística, (c) aptidão agrícola, (d) estimativa do bem para efeitos fiscais, (e) preço de aquisição, (f) interesse auferido da coisa, (g) valor de afeição, (h) valor histórico, (i) espaço aéreo e subsolo, (j) rios, (k) rodovias, (l) fundo de comércio, (m) going value, (n) enfiteuse, (o) terras devolutas, (p) terrenos de marinha, (q) dano moral, (u) limitação do valor ao pedido de oferta. (Prado, 2007, pp.83-84)

Entretanto, é certo que a finalidade da indenização vai além de apenas compensar o proprietário pelo bem extraído, razão pela qual se faz necessária a avaliação da propriedade, levando-se em conta uma gama de critérios passíveis de serem atribuídos valores – positivos ou não.

Nesse sentido, em se tratando de adquirente representado pela figura de um ente público, a tutela administrativa deve ser *munus* exercido por meio de ações governamentais

⁹⁹ Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200500691127&dt_publicacao=18/10/2007> Acesso em: 25/09/2016.

pautadas na busca pela manutenção do equilíbrio ecológico, entendido como bem de uso comum a ser necessariamente tutelado e protegido.

De tal sorte que, tratando do conflito de direitos fundamentais no âmbito da problemática do conflito agroambiental, José Adércio Sampaio, Chris Wold e Afrânio Nary propõem uma solução para o dilema principiológico abordado anteriormente e que configura questão de enorme relevância para os institutos jurídicos do Direito Brasileiro:

É importante registrar que essa natureza conflituosa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não precisaria de dispositivos constitucionais expressos de reconhecimento. O seu caráter de tutela expansiva, dado pela titularidade difusa e pelo objeto elevado à condição de bens de todos ou como diz a Constituição brasileira, “bem de uso comum do povo”, torna-o latente adversário de outros interesses, além de pôr em relevo a sua dimensão “utisocius”. Por essa relevância, tende-se a afastar todo uso ou gozo que ponha em risco o próprio objeto de tutela. A sua relação tensa com os demais direitos fundamentais e com os interesses coletivos, exige uma intervenção legislativa conciliadora. E, diante de casos concretos, a mediação judicial equilibrada. (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 105)

Compreendido o passivo ambiental, nas lições de Sameshima e Mukai¹⁰⁰, como os processos e efeitos adversos, permanentes ou temporários, decorrentes do uso e da ocupação do solo realizados de maneira incorreta, em sua composição estariam englobados também os custos referentes à reparação de danos, indenizações, multas, bem como aqueles que por força de determinação do órgão ambiental, foram ou serão realizados para evitar a ocorrência do dano.

Logo, a análise dos critérios empregados pelo INCRA para atribuição de valor ao passivo ambiental nos casos de desapropriação para reforma agrária, devem obedecer a critérios equânimes e públicos que assegurem a aplicação do mencionado instrumento como aliado na efetivação dos direitos fundamentais. Isso porque, em matéria de direito ambiental, encontram-se estes umbilicalmente ligados à agenda estatal de bem-estar social, sendo que o desiderato maior do Estado nesta seara é justamente o de executar prestações positivas e afirmativas, na forma da Administração Pública.

Assim, tomando-se em conta o princípio da consideração da variável ambiental nas decisões do poder público e do poluidor pagador, defende-se a necessidade de se exercer a tutela administrativa do meio ambiente, haja vista a responsabilidade comum e solidária do poder público e da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente.

¹⁰⁰ SAMESHIMA, Ricardo Dias; MUKAI, Sylvio Toshiro. Passivo Ambiental: Considerações. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, jan./fev. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=10683>>. Acesso em: 25/09/2016.

Outrossim, a obrigação de demarcar, averbar e restaurar área de reserva legal também tem sido atribuída ao atual proprietário¹⁰¹, tendo em vista que o dever jurídico se transfere automaticamente com a transferência de domínio, autorizando a imediata responsabilização do proprietário atual, independentemente denexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

Em vista do exposto, este estudo entende como legal a determinação feita pela Corte de Contas e dirigida ao INCRA, em especial por atender ao entendimento dos tribunais superiores; o problema reside, contudo, na quantificação da justa indenização, porquanto os dados de m

Os dados de mercado utilizados nos procedimentos de avaliação, seja pelo INCRA ou por qualquer outro profissional envolvido em perícia judicial não consideram o “fator passivo ambiental”, fazendo com que os proprietários assumam o risco sobre o passivo que existe naquele imóvel, sujeitando-se à eventualidade de uma fiscalização com fito desapropriatório.

Outro aspecto estrutural da questão diz respeito à preocupação com que os novos proprietários das parcelas de terra desapropriadas recebam os imóveis já regularizados, uma vez que os custos deduzidos a título de desconto pelo passivo ambiental prestam-se ao fim de recomposição ou reparação dos danos ambientais.

3.2 A INVIABILIZAÇÃO DO DIREITO PELA OMISSÃO JURIDICAMENTE E POLITICAMENTE CONSTRUÍDA

De fato, apesar de ter se cogitado, em sede do desenvolvimento da presente pesquisa, que o problema abordado estaria relacionado à suposta omissão ou lacuna legislativa, visto ser a matéria da possibilidade de desconto do passivo ambiental, por ora, essencialmente uma construção jurisprudencial que guarda em seu bojo um leque de oportunidades de discussões doutrinárias, chegou-se ao entendimento de que no âmbito do problema em análise, o real problema seria o de uma omissão juridicamente e politicamente construída para inviabilizar o direito ambiental em sua forma efetiva.

As divergências observadas no contexto do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, que daria lugar a questionamentos sobre a ausência de taxatividade normativa para disciplinar a matéria, em verdade, parecem sanadas pelo entendimento pacífico e consolidado

¹⁰¹ STJ, REsp N. 1.179.316-SP (2009/0235738-6), Ministro Relator, Teori Albino Zavascki.

pelo STJ acerca da natureza *propter rem* da obrigação ambiental, não podendo o julgador deixar de decidir com o argumento de que há uma lacuna do direito.

Em verdade, o argumento expedindo pela Terceira Turma do TRF da Primeira Região, em sentido contrário à tese encampada por este estudo, constitui-se como verdadeiro “fundamento sem fundamento”, posto ser o direito um sistema de organização social e resolução de conflitos.

Segundo o jurista austro americano Hans Kelsen, sendo o direito um sistema de normas, ele regula os fatos e condutas de modo positivo ou negativo (KELSEN, 1998, p. 273). Desse modo, para solução de qualquer caso, o sistema deve dar alguma resposta, ainda que ele não possua expressamente uma premissa normativa para o fato a ser considerado.

Daí a legislação poder prever, de acordo com a opção do Estado, o uso subsidiário de analogia ou aplicação suplementar do costume ou da jurisprudência, tratando-se, em qualquer desses casos, de aplicação do direito, ainda que direito obtido de fonte não legislada.

Kelsen assevera, ainda, que caso não haja disposição legal autorizando esse auxílio de outras fontes do direito, o fato social supostamente não abrangido por norma específica não estaria fora do alcance do direito. Assim, a ausência de regulamentação positiva não significa, necessariamente, que haja permissividade para todos os fatos ou condutas não regulados - Kelsen discordava da premissa tradicional de que “o que não está proibido, está permitido”.

Como a teoria normativista kelseniana explica a interpretação do direito mediante o recurso da teoria da moldura, as normas seriam molduras a abranger fatos sociais (KELSEN, 1998, pp. 390-391): o enquadramento dos fatos e condutas dentro do formato normativo depende do intérprete – lembrando-se que, na teoria de Kelsen, tanto o juiz quanto o administrador e o legislador são intérpretes e aplicadores do direito (KELSEN, 1998, pp. 250, 255 e 260-263).

Logo, a abrangência ou não de uma determinada norma sobre algum fato depende do intérprete. A flexibilidade da teoria pura está justamente nesse ponto da dinâmica jurídica:

Se queremos caracterizar não apenas a interpretação da lei pelos tribunais ou pelas autoridades administrativas, mas, de modo inteiramente geral, a interpretação jurídica realizada pelos órgãos aplicadores do Direito, devemos dizer: na aplicação do Direito por um órgão jurídico, a interpretação cognoscitiva (obtida por uma operação de conhecimento) do Direito a aplicar combina-se com um ato de vontade em que o órgão aplicador do Direito efetua uma escolha entre as possibilidades reveladas através daquela mesma interpretação cognoscitiva. Com este ato, ou é produzida uma norma de escalão inferior, ou é executado um ato de coerção estatuído na norma jurídica aplicada. (KELSEN, 1998, p. 394)

Assim, lançando-se mão da doutrina da moldura do normativismo, Kelsen conclui que não há fundamento lógico para a autoridade estatal esquivar-se de aplicar o direito positivo no caso concreto, utilizando-se tanto da moldura normativa mais aplicável ao caso, quanto da voluntariedade aplicável dentro dos contornos da moldura.

Dessa forma, as “lacunas do direito” só poderiam existir de forma expressamente posta pela própria ordem jurídica. “Apesar de todas as objeções, a teoria das lacunas, isto é, a suposição de que existem hipóteses em que o Direito vigente não pode ser aplicado porque não contém uma norma geral aplicável ao caso, desempenha na técnica da moderna legislação um papel importante”¹⁰²: trata-se de uma forma de dar poder ao intérprete aplicador do direito, de uma discricionariedade para não aplicar algumas normas positivas, abrindo-se uma lacuna à discricionariedade desse aplicador, uma vez que desse modo poderia entender que, por não haver norma perfeitamente aplicável, deveria orientá-lo por rejeitar ou acatar o pedido ou a proposta sob sua apreciação.

Assim, a doutrina que reconhece que há lacunas no direito, abre espaço para não se aplicar normas que, por exemplo, possam estar muito genéricas na Constituição do Estado, e não estando regulamentadas em nível infraconstitucional, tornam-se ineficazes. A teoria das lacunas, portanto, como denuncia Kelsen, é uma forma de se dar discricionariedade ao intérprete aplicador do direito.

De toda sorte, em sede do presente, vislumbra-se que os enfrentamentos teóricos aqui estudados se perfazem à dimensão política do Poder Judiciário, que insiste em manter a lógica de premiação, em lugar de sanção, do modelo indenizatório vigente no contexto das desapropriações para reforma agrária em razão do descumprimento da função social.

Ora, a questão posta dimensiona-se ao papel do intérprete aplicador do direito, compreendido no contexto histórico e político em que está inserido na luta pela reforma agrária no Brasil, bem como à formação de um consenso ideológico enviesado e forçosamente construído visando à defesa e salvaguarda dos interesses enraizados na feição da questão fundiária nacional.

Assim, a reflexão sobre as contradições expostas nesta seção resume-se à seguinte indagação: quem é o Poder Judiciário que historicamente inviabiliza a aplicação da Reforma Agrária no Brasil? Para que haja real e efetiva alteração da estrutura fundiária, nos termos consignados no primeiro capítulo, acredita-se necessário desnudar as inconsistências do

¹⁰² KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Judiciário e, concomitantemente, discutir-se a concatenação das políticas públicas e institucionais voltadas a uma ação planejada e conexa por parte do governo federal no planejamento e desenvolvimento da Reforma Agrária, que deve estar, acima de tudo, em consonância com os preceitos ambientais resguardados a fundo pelo Judiciário.

CONCLUSÃO

É inconteste a estreita relação entre os ramos jurídicos do Agrário e Ambiental, porquanto ambos têm como bem jurídico a terra: por um lado, considerada como fator de produção econômica, e, por outro, como espaço essencial à subsistência individual e coletiva do ser humano.

O estudo realizado partiu da evolução constitucional do princípio da função social da propriedade, com enfoque na função ecológica da propriedade e nas políticas públicas traçadas até então para a questão agrária no Brasil, para então discutir o tema da desapropriação, especialmente com relação à atuação estatal no enfrentamento das questões atinentes aos limites coletivos da propriedade, com enfoque no descumprimento da função socioambiental do imóvel rural e das implicações jurídicas aplicáveis.

A principal crítica do trabalho apresentado reside na importância do fato social para a norma, tendo em vista as dificuldades relacionadas à questão ambiental no âmbito dos assentamentos de reforma agrária e a inclusão da variável ambiental no curso desse processo, fortalecida pelas pressões dos movimentos sociais organizados no campo. Aliado a esses fatores, encontra-se a ausência de diretrizes estatais efetivas e coordenadas que orientem e dimensionem a atuação do órgão executor da reforma agrária.

Por outro lado, a evolução jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça demonstrada por meio dos julgados colacionados ao longo deste estudo, tanto no sentido da consolidação da desapropriação por violação ao meio ambiente quanto da incorporação do princípio *propter rem* à atividade interpretativa daquela Corte, aponta e, de certa forma, confirma a valorização dos princípios ambientais como limitantes do direito de propriedade.

De qualquer forma, a temática ambiental segue repleta de controvérsias, haja vista as contradições enfrentadas pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que apontam para a urgência de pacificação do tema, levando em conta os princípios de direito ambiental, em consonância com a CF, sob pena de estarmos indo na contramão da evolução jurisprudencial do STJ¹⁰³.

Diante de todo o exposto, o presente trabalho conclui pela adoção do posicionamento do STJ para encampar a tese de defesa legal da possibilidade da dedução do passivo ambiental,

¹⁰³ TRF1, AG 00276402220144010000, Juíza Federal Lilian Oliveira da Costa, Terceira Turma, e-DJF, Data: 15/05/2015, fl. 751; e TRF1, AC: 74658120094014300 Relatores: Desembargador Federal Mario Cesar Ribeiro, Data de Julgamento: 05/08/2014, Terceira Turma, Data de Publicação: 15/08/2014.

quicá como conquista do Direito Ambiental, consideradas as ressalvas pontuadas quanto aos critérios empregados para quantificação do passivo ambiental.

Outrossim, apontadas as diversas faces do conflito agro-ambiental, mormente no campo da implantação dos assentamentos de reforma agrária, chama-se atenção para a situação fática que assola milhares de famílias de assentados ao longo do território nacional, que no fluxo dos processos e procedimentos mencionados, acabam por absorver o conjunto de impactos ambientais, decorrentes da inviabilização econômica da recuperação das áreas degradadas, ora repassados em razão da desarticulação institucional do INCRA ora transferidos pela ação politicamente direcionada do Poder Judiciário.

Nesses termos, a pesquisa jurídica, ainda que não chegue a consensos e soluções definitivas, torna evidente a necessidade de se questionar o papel do Judiciário, enquanto aplicador-intérprete do Direito, de modo a desnudar as contradições apreendidas de sua atuação na forma de consensos ideológicos quase sempre silenciosamente acatados e desconstruir as omissões juridicamente e politicamente constituídas para dificultar a efetivação de direitos constitucionalmente garantidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Marcos Prado. **O Direito Agrário na Constituição (obra coletiva)**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALMEIDA, A. de. Movimentos sociais e políticas públicas de reforma agrária no Brasil: conquistas e percalços dos trabalhadores na luta pela terra. In: **VII Congresso latino-americano de sociologia rural**, Quito, Equador, 2006.

ARAÚJO, Flávia Camargo de. **Reforma agrária e gestão ambiental: encontros e desencontros**. 242 f., Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARROS, Elizabeth, FERREIRA, Brancolina. Descentralização e novos arranjos institucionais para agilizar o processo de reforma agrária. **Novos Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.2, pp. 299-319, 1997.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária: a polêmica que nunca saiu de cena. In: FRANÇA, Caio Galvão de, SPAROVECK, Gerd. (Coord.). **Assentamentos em debate**. Brasília: NEAD/MDA, 2005.

_____. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 31, Set./Dez. 1997.

BEZDOS, Clóvis. **Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 11.Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União de 07 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp76.htm>. Acesso em: 22 de agosto de 2016.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União de 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União de 26 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União em 28 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

BUTH, Fernanda; CORRÊA, Walquíria Krüger. A Reconstrução do Território a partir de Assentamentos Rurais: O caso do assentamento Ramada – RS. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 1, n. 2, pp. 152-172, ago. 2006. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/download/11789/8294>. Acesso em: 10 set. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma agrária: compromisso de todos.** Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.

CARTER, Miguel. **Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil**. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de. A Avaliação da Cobertura Vegetal nas Desapropriações Ambientais. In. **Juízes Doutrinadores**. Campinas: Millennium, 2008.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006**. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res38706.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

_____. **Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013**. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res13/Resol458.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ESTERCI, Neide. A luta pela terra e a função ambiental da propriedade. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Sila Teles do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, pp. 9-17, 2003.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, pp. 107-156, 1993.

FACHIN, Luiz Edson. (2000). **Teoria crítica do direito civil** (Rio de Janeiro, Renovar)

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

FERNANDES, Bernardo M. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FIDELES, Junior Divino. **A justa indenização nas desapropriações agrárias e como se formam as superindenizações**. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FILHO, Luiz Octávio Ramos; FRANCISCO, Carlos Eduardo; JUNIOR, Osvaldo Aly. Legislação Ambiental e Uso dos Sistemas Agroflorestais em Assentamentos Rurais no Estado de São Paulo. Resumos do II Congresso Brasileiro de Agroecologia. **Rev. Bras. Agroecologia**, v.2, n.1, fev. 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIUZA, César. **Direito civil: curso completo**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

GLEBER, L; PALHARES, J. C. P. **Gestão Ambiental na pecuária**. Brasília, Distrito Federal. Embrapa, 2006.

HADDAD, L. N., PEDLOWSKI, M. A. Explorando a tensão entre proteção ambiental e reforma Agrária: o caso das áreas de preservação permanente e de reserva legal do Assentamento Antonio de Farias, Campos dos Goytacazes, RJ. In: **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária. Anais...** São Paulo, 2009, pp.1-22.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE (IBRACON). **Normas e Procedimentos de Auditoria (NPA 11), Balanço e Ecologia**, 2000. Disponível em: <<http://www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detPublicacao.php?cod=124>>. Acesso em: 10 set. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES: Diretrizes e Manual Operacional**. Brasília, 2004. 62 p.

_____. **Relatório de atividades. INCRA 30 anos**. Brasília: INCRA, 2000.

JOELS, L. M. **Reserva Legal e Gestão Ambiental da Propriedade Rural: Um Estudo Comparativo da Atitude e Comportamento de Agricultores Orgânicos e Convencionais**

do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário.** São Paulo: LTr, 1975.

MACHADO, Hébia Luiza. **Função socioambiental: solução para o conflito de interesses entre o direito à propriedade privada e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado.** MPMG Jurídico, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 10ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 4. ed. rev.atual. amp. São Paulo: RT, 2005.

MIRANDA, Gursen de A. **Direito Agrário e Ambiental: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968; T5.

MONTE, Francisco Clession Dias. **O INCRA e a Política de Assentamentos Rurais: Um Estudo sobre Processos Político-Administrativos de Ação Pública.** 246 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2013.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental.** São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

MOTA, Maurício (Org.). **Transformações no direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OST, François. **A natureza à margem da lei – a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Editora Piaget, 1995.

PEIXOTO, Marcus. O Planejamento do Desenvolvimento de Assentamentos Rurais: Experiências no Estado do Rio de Janeiro. UFRRJ. **Rev. Universidade Rural, Série Ciências Humanas**, v. 24, 2002.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POLIN, Raymond. **O indivíduo e o Estado**. Tradução de Nelson Brissac Peixoto. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa R. de. (Organização, Introdução e notas). **O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992. p.107-112.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A justa indenização na desapropriação do imóvel rural**. São Paulo: RT, 2007.

SAMESHIMA, Ricardo Dias; MUKAI, Sylvio Toshiro. **Passivo Ambiental: Considerações. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, jan./fev. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=10683>>. Acesso em: 25/09/2016.

SAMPAIO, José Adércio L.; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

SERRES, Michel. **Hominescências: o começo de uma outra humanidade**. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2003.

SILVA, Alessandra Valéria da. **Política Agrária e Política Ambiental no Estado de Rondônia, interfaces e contradições**. 2003. 163 p. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 204 p., 2003.

VEIGA, José Eli da. **Os estertores do código florestal.** São Paulo: Ed. Armazém da Cultura, 2013.

VULCANIS, Andréa. **Instrumentos de Promoção Ambiental e o Dever de Indenizar Atribuído ao Estado.** Editora Fórum: Belo Horizonte, 2008.