

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil - Uma abordagem histórica da legislação**. [Textos para discussão, n.48] Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal – Centro de Estudos, outubro/2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\_discussao/TD48-MarcusPeixoto.pdf>. Acesso em: 18 de mar de 2015.

PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções e Tendências**. 2010. 393 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola na área de concentração em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável)-Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>. Acesso em: 04 de mar de 2015.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

RIBEIRO, J. P. **A saga da extensão rural em Minas Gerais**. São Paulo: Annablume: Belo Horizonte: CPP/Emater-MG, 2000. 270p.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.

SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: PNUD, 1997.

WORKSHOP nacional “**Uma nova assistência técnica e extensão rural centrada na agricultura familiar**”, 1997. Brasília: PNUD, 1997. 47p. IAEN, Quito, 2014, p.19-34. Fonte: Assunção 2016

## FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O AMBIENTAL E O ECONÔMICO NA QUESTÃO DA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

*Monyele Camargo Graciano<sup>1</sup>  
Leandro de Lima Santos<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este trabalho traz uma análise a respeito do cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade rural e da insusceptibilidade da propriedade produtiva no processo de desapropriação para fins de reforma agrária. O objetivo da pesquisa foi verificar por meio de decisões extraídas dos Tribunais Federais, a interpretação jurisprudencial do efetivo cumprimento da função ambiental dos imóveis rurais, diante do imperativo constitucional do artigo 185, II, da Constituição Federal. Ao analisar as legislações e os casos julgados, percebe-se que as decisões citadas foram fundamentadas, majoritariamente, a partir dos índices de produtividade excetuando-se ao cumprimento da função ambiental da propriedade rural, preconizado no artigo 186 do texto constitucional, que é condição simultânea para o cumprimento da função social da propriedade, sob pena de desapropriação.

**Palavras-chave:** Função Social da Propriedade; Proteção Ambiental; Produtividade de Imóveis Rurais.

**Abstract:** This paper presents an analysis of the compliance with the constitutional principle of the social function of rural property and the insusceptibility of productive property in the expropriation process for agrarian reform purposes. The objective of the research was to verify, through decisions taken from the Federal Courts, the jurisprudential interpretation of the effective fulfillment of the environmental function of rural properties, in view of the constitutional imperative of article 185, II, of the Federal Constitution. In analyzing the legislation and the cases judged, *it can be seen that the decisions cited were mainly based on productivity indexes*, except for the environmental function of rural property, as recommended in article

<sup>1</sup> Mestre em Agronegócio pela Universidade Federal de Goiás/ e-mail: monyelecamargo@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás. Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/ e-mail: leandrodelima@ufscar.br

186 of the constitutional text, which is a condition Simultaneous to the fulfillment of the social function of the property, under pain of expropriation.

**Keywords:** Social Function of Property; Environmental Protection; Rural Real Estate Productivity.

## Introdução

A modernização da agricultura brasileira deu-se de forma mais intensa a partir da década de 1960. Durante esse período ocorreu um acelerado desenvolvimento econômico no país, atribui-se a esse momento a intensificação dos aglomerados urbanos e o êxodo rural, pois como resultado da mecanização do campo houve uma queda na oferta emprego para o homem rural.

Tal cenário desencadeou diversos conflitos no campo ao longo de várias décadas, todavia, a Constituição Federal de 1988, buscando mitigar esses problemas, legitimou o princípio da função social da propriedade, que é um limitador ao direito de propriedade, haja vista, que seu efetivo cumprimento é fator determinante para a manutenção do proprietário no imóvel. Nessa perspectiva a funcionalidade do imóvel rural se dá quando há o cumprimento simultâneo de todos os requisitos que se encontram elencados no artigo 186 da Constituição Federal.

Esses requisitos possuem natureza econômica, social e ambiental. A preservação do meio ambiente é um dos pressupostos garantidores do cumprimento da função social da propriedade, conhecida como função ambiental, esse requisito encontra respaldo também no artigo 225 do texto constitucional, que resguarda o direito de todos ao meio ambiente saudável.

Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe que não havendo o cumprimento da função social da propriedade, o proprietário perderá o seu título do imóvel, sendo desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária. Tal dispositivo pretende de forma justa contemplar àquele que de fato utilizará a propriedade atentando para suas finalidades: social, ambiental e econômica perante a coletividade.

No entanto, no artigo 185, II, do texto constitucional disciplina que não será suscetível de desapropriação para fins da reforma agrária, o imóvel produtivo, ainda que, não cumpra suas finalidades: social e ambiental. Nesse sentido entende-se que a função social da propriedade é atingida quando apresenta índices de produção em conformidade com as disposições

legislativas, ainda que, não contemple o respeito as normas ambiental e trabalhista, dispostas no artigo 186 da Constituição Federal, a propriedade não será desapropriada para fins da reforma agrária.

Isto posto, percebe-se que para a militância dos movimentos sociais do campo, tal dispositivo legal consiste em um retrocesso a luta pela democratização de terra no país. Já para as doutrinas jurídicas, não há um consenso entre a aplicação e interpretação do disposto no artigo 185, II, do texto constitucional.

Diante do exposto a problemática deste estudo reside na verificação da possibilidade de negligência no cumprimento da função social em sua totalidade, desconsiderando por exemplo a função ambiental da propriedade quando observados índices de produtividade de forma isolada, reduzindo a uma interpretação somente econômica do preceito constitucional.

Desse modo o objetivo deste trabalho perfaz uma discussão, com amparo nas decisões dos tribunais, em lides que versem sobre a desapropriação de imóveis rurais produtivos, que incorreram na inobservância dos critérios ambientais.

A metodologia empregada no trabalho valeu-se de pesquisa bibliográfica para levantamento do referencial teórico e de pesquisa documental na obtenção das decisões judiciais a exemplificar casos empíricos a servir ao objetivo do trabalho.

Este trabalho encontra-se disposto em cinco seções: a primeira corresponde aos aspectos introdutórios do trabalho, a segunda versa sobre os dilemas do campo após a Revolução Verde, a terceira dispõe sobre o princípio constitucional da função social da propriedade, a quarta trata das consequências diante da inobservância do cumprimento da função ambiental e o processo de desapropriação e a quinta apresenta o entendimento dos tribunais federais sobre a desapropriação de imóvel produtivo para reforma agrária.

## A Modernização Agrícola e os Dilemas Rurais No Brasil

Após a Segunda Guerra Mundial procurou-se mitigar o problema da fome, desencadeada em razão dos conflitos bélicos, aproveitando-se dessa situação empresas internacionais passaram a difundir novas tecnologias agrícolas pelo mundo. Essa inovação no campo buscou tecnologias para transformar o modelo produtivo vigente, o qual era concebido como precário. Essa mudança no panorama rural/produtivo ficou conhecido como “Revolução

Verde”, movimento iniciado nos EUA e na Europa, que posteriormente migrou-se para os países em desenvolvimento, assim discutido por Gómez (2006):

O discurso da Revolução Verde estava repleto de uma perspectiva ocidental sobre a ciência, o progresso e a economia, que deviam promover-se (impor-se, se for preciso) nos países do chamado Terceiro Mundo. Em consonância com a teoria da modernização, que era o modelo de desenvolvimento próprio desses anos [...] a Revolução Verde identificava no Terceiro Mundo uma série de carências que deviam ser satisfeitas, à base de aumentar quantitativamente os bens e os serviços. Ao mesmo tempo, essa febre produtivista, que em teoria beneficiaria os países pobres, servia tanto para aumentar a produção de matérias-primas baratas, destinadas às agroindústrias do denominado Primeiro Mundo que as beneficiavam, incrementando seu valor, como para aumentar a produção de maquinário e insumos químicos desses países ricos que vendiam para os países pobres. (GÓMEZ, 2006, p. 185).

No Brasil a modernização agrícola começou a se desenvolver após o ciclo cafeeiro, na década de 1950 e intensificou-se após a década de 1960. Para Delgado (1985) tal processo de desenvolvimento tornou-se possível mediante do alinhamento do capital estrangeiro aos interesses do governo brasileiro, combinado com o poder de compra dos grandes proprietários rurais.

A modernização do campo cooperou para que houvesse o sobressalto dos grandes e médios produtores, o pacote tecnológico significou a mecanização de parte da produção no campo, tal cenário culminou para a marginalização dos pequenos produtores, já que esse conjunto de melhorias demandava um suntuoso investimento por parte dos proprietários, o que de fato não correspondia ao cenário dos pequenos produtores a época no país. (DELGADO, 1985).

No entanto, esse projeto de modernização não ocorreu de forma homogênea em todo o Brasil. Houve uma concentração dos investimentos nas regiões Sul, Sudeste e parte do Centro-oeste. Além do mais, a opção pela estruturação de uma economia urbano industrial pelo governo brasileiro privilegiou a transferência de recursos do campo para o financiamento do desenvolvimento do projeto nacional. (PRIORI, POMARI, AMÂNCIO e IPÓLITO, 2012, p.120).

Após a transformação agrícola o homem que vivia e trabalha na terra

encontrou obstáculos para continuar a residir no campo, posto que, o preceito do capitalismo industrial afastou o homem de seu labor com a terra, criando dependência a terceiros e transformando sua mão de obra em assalariada.

Para além dos benefícios representados na produtividade, o processo de modernização da agricultura concebeu uma série de problemas sociais, como exemplos, a diminuição da oferta de trabalho em detrimento da mecanização laboral no campo, o êxodo rural como fruto da falta de espaço e perda de competitividade de mercado agrícola e conseqüentemente a marginalização urbana.

Tal cenário após a década de 1960 ocasionou o intensivo êxodo rural, que contribuiu para que houvesse o agravamento na concentração de terras no Brasil, para além do processo histórico de colonização, da instituição do Regime de Sesmarias e até mesmo da Lei de Terras de 1850, esse novo rompante da concentração de terras no país denotava ideais políticos e econômicos frutos da dita “modernização conservadora da agricultura”.

A nova conjuntura agrícola fomentou mudanças nas estruturas: social, econômica, ambiental e fundiária do país. Inicialmente, promoveu a concentração de terras, centralizou e condicionou o empoderamento dos grandes latifundiários. Em seguida, transformou a mão de obra do homem do campo, em uma bagatela. Por derradeiro, motivou a degradação ambiental em detrimento dos avanços da produção, que pode ser percebida fortemente na movimentação da fronteira agrícola, que hoje se encontra em frente de expansão sobre áreas de floresta.

(...) o novo padrão de desenvolvimento econômico tem demonstrado exclusão do homem do campo, da geração de emprego, diminuição da renda, entre outros, ocasionando conseqüentemente, desordem no espaço rural, decorrente da competitividade do capitalismo. (BALSAN, 2006, p. 128).

Esse contexto contribuiu para a gênese de diversos conflitos atinentes a propriedade e a posse de terras no Brasil, e, é nesse cenário que a Reforma Agrária adquire espaço nos debates políticos e sociais. Desse modo buscando minimizar tais conflitos no campo e promover a redemocratização fundiária no país, institui-se o Estatuto da Terra em 1964.

O Estatuto da Terra buscava conciliar a justiça social e os interesses do capital, para tanto, concebe-se o princípio da função social da propriedade, que assegura o direito de propriedade aos imóveis que cumprisse sua

funcionalidade (entendia-se como imóvel produtivo), ao passo que, ao imóvel que negligenciasse tal função, seriam de forma sancionatória, destinados ao Estado e posteriormente distribuídos a beneficiários da política de reforma agrária, como forma de democratização da terra.

Após o Estatuto da Terra, tentou-se promover uma legitimação no direito de propriedade abandonando seu caráter absoluto para assumir direitos e deveres para além do critério da produtividade, como o de respeitar o meio ambiente, de assegurar os direitos trabalhistas e de garantir o bem-estar de todos, ou seja, a função social assume natureza limitadora.

Entretanto, tais transformações institucionais apenas se alicerçaram no intuito de conter as lutas no campo, pois o Estatuto da Terra aliou-se aos interesses do capital, promovendo sua ligação direta no campo, dessa forma, o pequeno agricultor, principal sujeito da política de Reforma Agrária, fora relegado apenas aos discursos políticos, posto que, a dominância do aspecto empresarial e do desenvolvimento econômico tornou-se pujante no campo. (FREITAS, 2006).

Durante o regime ditatorial no Brasil, o Estatuto da Terra, serviu meramente para aquietar os conflitos existentes no campo, em razão da posse e da propriedade de terras, ou seja, a ditadura militar tentou, em conjunto com o instituto legislativo, não promover a justiça social ou a redemocratização da terra, e sim, ludibriar os movimentos sociais insurgentes em detrimento do empresariamento rural no país.

## **A Constituição Federal de 1988 e o Princípio da Função Social da Propriedade Rural**

O regime ditatorial perdurou por aproximadamente vinte anos, após esse período o país conseguiu romper as limitações militares e alcançar a abertura política. Esse avanço possibilitou a ligeira organização dos movimentos sociais, a reestruturação política e o fortalecimento de entidades sindicais e populares. (ZANIRATO, 2001). Tal cenário de transição se legitimou a partir de 1988, com a promulgação do novo texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988, famigerada “Constituição Cidadã”, fruto das reivindicações dos movimentos sociais, dentre os quais o do campo, consolidou dentre de seus princípios constitucionais, o princípio da função social da propriedade, assim como comenta Camargo (2004):

(...) a função social não se localiza na parte exterior do domínio,

ao contrário, penetra em seu interior, transformando sua estrutura e essência. Assim, a função social deve ser considerada como parte integrante do próprio conceito do direito de propriedade e não apenas como elemento externo que venha comprimir ou restringir seu conteúdo (CAMARGO, 2004, p. 57).

O princípio da função social da propriedade pretendeu conceber o direito de propriedade como fundamental, porém sem torná-lo absoluto, condicionando-o ao cumprimento da função social, que no caso de imóvel rural, encontra-se definida no artigo 186 da Constituição Federal:

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.

Nesse sentido para alcançar a funcionalidade do imóvel rural, os requisitos dispostos nesse artigo devem ser cumpridos simultaneamente, desse modo o proprietário rural, para legitimar seu direito de propriedade, passa a contrair diversos deveres de natureza social, econômica e ambiental.

No tocante ao cumprimento do requisito econômico a Lei nº 8.629/93 determina em seu artigo 6º o conceito de propriedade produtiva “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra [GUT] e de eficiência na exploração [GEE], segundo índices fixados pelo órgão federal competente”, nesse caso o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A referida legislação determina, ainda, que o grau de utilização da terra, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área total aproveitável do imóvel, já o grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento).

A respeito da obtenção do requisito social, este por vez, é alcançado quando há a observância das normas trabalhistas, ou seja, a deve haver a garantia de todos os direitos dos trabalhadores rurais bem como a fomentação de meios,

que promova o bem-estar de todos durante a exploração da atividade agrícola.

No que concerne a função ambiental da propriedade rural o cumprimento dar-se-á quando houver o atendimento às normas preconizadas na legislação ambiental. Tal legislação determina que, em imóveis rurais, deve haver a tutela de áreas passíveis de preservação ambiental, as quais são: a Reserva Legal, as Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Proteção Ambiental. Esse requisito, do princípio da função social da propriedade, está intimamente ligado ao direito de todos ao meio ambiente saudável, desse modo o título de propriedade está vinculado a proteção e conservação do meio ambiente, diante disso o proprietário perde seu direito individual e assume a titularidade de um direito difuso<sup>3</sup>.

Diante o exposto, a manutenção do direito de propriedade do imóvel rural, está condicionada ao cumprimento simultâneo dos requisitos previstos no texto constitucional. Desse modo, a própria Constituição em seu artigo 184, determina que será de competência da União, a desapropriação por interesse social para a reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social, ou seja, ocorrerá a perda do bem àquele proprietário que não atendeu os dispositivos legais quanto a funcionalidade do seu imóvel rural, para fins de redistribuição de terras a reforma agrária.

Nesse contexto a observância e cumprimento aos preceitos da função social da propriedade é de responsabilidade dos proprietários. Entretanto, a falta de obediência à funcionalidade dos imóveis rurais, é objeto de fiscalização e sanção do INCRA.

## **O processo de desapropriação para fins de Reforma Agrária e a insuscetibilidade da propriedade produtiva**

O INCRA é uma autarquia federal criada na década de 1970, que tem como missão promover a justiça social através da reforma agrária justa e democrática. O órgão possui legitimidade para fiscalizar as informações dadas por proprietários rurais à sua base dados, por meio de vistorias, tal procedimento consiste na entrada de servidores do instituto ao imóvel, mediante prévia comunicação ao proprietário, o qual não poderá impedir o ingresso.

Após a vistoria será confeccionado o Relatório Agrônômico de

<sup>3</sup>Direito difuso é um bem jurídico que pode ser utilizado por qualquer pessoa, seja individualmente ou de forma coletiva, desse modo infere-se que é um bem de uso comum do povo. (SOUZA, 2010).

Fiscalização (RAF), por meio, das informações contidas no documento, será possível determinar se a propriedade é produtiva ou improdutiva, o proprietário será notificado do resultado da vistoria e possuirá 10 dias, se necessário, para interpor recurso.

Caso o imóvel não possua os graus de eficiência e utilização em conformidade com a legislação, a propriedade será considerada improdutiva. Diante disso o relatório será encaminhado para análise da Divisão de Recursos Fundiários, Divisão de Cadastro, Divisão de Zoneamento e Procuradoria, posteriormente para o Superintendente Regional, se aprovado o procedimento é submetido à apreciação das divisões do INCRA em Brasília.

Não ocorrendo contestações é encaminhado ao Ministro Extraordinário de Política Fundiária, e, posteriormente, ao Presidente da República que determinará o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária. A partir desse momento, inicia-se os estudos e planejamento para a implantação dos assentamentos rurais.

Todavia, há previsão de duas exceções quanto a desapropriação para fins de reforma agrária, dispostas no artigo 185 da CF. “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva”.

A análise dos laudos técnicos emitidos, pelo INCRA, determina como pressuposto para a cumprimento da função social, somente os graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), nessa perspectiva torna impreciso determinar se atividades desenvolvidas no interior da propriedade atentam para a preservação ambiental e para observância as normas trabalhistas. Nesse sentido Marés (2003) argumenta:

A interpretação que dão, hoje, os órgãos do Governo e os setores conservadores do Poder Judiciário, envolvidos pela campanha dos latifundiários, ao artigo 185 é no sentido de que a Constituição veda a desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis que estejam produzindo, isto é, que tenham lucratividade; assim, basta um imóvel produzir em quantidade suficiente para render lucros, para que não possa ser desapropriado. Esta interpretação não se sustenta logicamente, ainda que seja do ponto de vista da ideologia vencedora. Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o art. 186, que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre propriedade

privada e função social? (MARÉS, 2003b, p. 47-48).

Nesse contexto, ao reduzir o instituto da função ambiental da propriedade, aos índices de produtividade cria-se condições para a existência de propriedades rurais que não cumpram simultaneamente os requisitos elencados no artigo 186 da Constituição Federal.

Diante disso faz-se necessário ressaltar que a propriedade rural não é meramente um local para a exploração da atividade agrícola, visto que, há uma pluralidade de fatores abrigados no campo, conforme dispõe Kageyama (2004):

A discussão sobre a definição de rural é praticamente inesgotável, mas parece haver um certo consenso sobre os seguintes pontos: a) rural não é sinônimo de e nem tem exclusividade sobre o agrícola; b) o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva, ambiental, ecológica, social); c) as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa (o que pode mesmo constituir sua própria definição legal); d) não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e as áreas urbanas. Redes mercantis, sociais e institucionais se estabelecem entre o rural e as cidades e vilas adjacentes

Desse modo a função ambiental da propriedade deve ser algo inerente a terra e não um instrumento a serviço apenas da produtividade ou do proprietário (MARÉS, 2003). Desse modo o artigo 185, II, do texto constitucional consiste em uma contrariedade a luta pela terra, pois, a partir dessa perspectiva a terra possa assumir um caráter meramente produtivo, perdendo todas as suas outras finalidades como a moradia, o trabalho, a identidade, a cultura e o meio ambiente.

## O Entendimento Jurisprudencial a respeito da Insuscetibilidade da Propriedade Produtiva para fins da Reforma Agrária

O direito brasileiro permite diferentes interpretações acerca dos dispositivos legislativos, tal premissa também ocorre no que concerne a aplicação do art. 185, II da Constituição Federal. Na doutrina o posicionamento majoritário seria de que o referido artigo corresponde a uma exceção a previsão legal de desapropriação para fins de reforma agrária, entretanto tal entendimento invalida os requisitos do artigo 186 do texto

constitucional. (MANGUEIRA, 2000).

Contudo o que se pleiteia em uma desapropriação é privar do direito de propriedade aquele que não efetiva a função do imóvel perante a coletividade, para fins de reforma agrária, a qual acredita-se que seja a forma mais eficiente de redemocratização da terra. Nesse sentido, segundo a previsão constitucional, quando um imóvel é produtivo ele não poderá ser desapropriado para fins da reforma agrária, porém, poderá ser alvo de tal processo para outros fins, desconhecidos, pois a lei não é clara nesse sentido.

Outra concepção a respeito da aplicação do artigo 185, II, CF. permeia o entendimento de que o imóvel rural será considerado produtivo, quando atender os requisitos que legitimam a função social da propriedade. (MANGUEIRA, 2000). Tal posicionamento, corrobora com a premissa do cumprimento da função social da propriedade.

Diante da não pacificação do entendimento a respeito do referido artigo (185, II, CF.), buscou-se junto aos tribunais federais do país, decisões nas quais a apreciação do mérito consistiu em julgar casos concretos de desapropriação de imóvel rural produtivo que não cumprisse a função ambiental, conforme preconiza o artigo 186 da Constituição Federal.

A decisão, a seguir, foi extraída de autos processuais do Tribunal Federal da 1ª Região, que tratou do descumprimento da função ambiental e do processo de desapropriação:

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

1. No caso dos autos, não remanesce dúvida quanto ao fato de cuidar-se o imóvel em questão de **grande propriedade produtiva, como reconhecido, inclusive, pelo INCRA, ora apelante, à fl. 452. Todavia, defende a autarquia expropriante que, embora o imóvel tenha obtido os índices de produtividade – GUT e GEE – legalmente previstos, no que concerne aos aspectos ambientais, foram verificadas “(...) irregularidades às margens das faixas marginais dos mananciais, nas áreas de Reserva Legal e**

**Preservação Permanente**” (fl. 452), de modo a concluir que a propriedade, por não apresentar utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e não preservar o meio ambiente, não vem cumprindo a sua função social, sendo susceptível, portanto, à desapropriação.

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

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

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

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

Ao analisar o teor da decisão, percebe-se que foi comprovado por laudos do INCRA que a propriedade alcançou os índices de produtividade defendidos em lei, contudo, foram identificadas irregularidades nas áreas de preservação ambiental obrigatórias, ou seja, houve o descumprimento da função ambiental da propriedade.

Diante do caso em tela, os julgadores decidiram que mesmo sendo

detectado pelo INCRA, o descumprimento da função ambiental da propriedade, o órgão não tem competência para sancionar tais irregularidades, devendo ser remitidas à autoridade competente, ou seja, o IBAMA.

Por sua vez, no que se refere ao processo de desapropriação pelo descumprimento do artigo 186, da Constituição Federal, a decisão reafirma a insuscetibilidade da propriedade produtiva, ou seja, tal decisão reafirma que mesmo o imóvel não cumprindo sua efetiva funcionalidade, perante a coletividade, seu título de proprietário continuará absoluto.

Nesse caso, o princípio da supremacia do interesse público, visto que a garantia a ao meio ambiente saudável é um direito de todos, ou seja, difuso, fora desconsiderado na decisão.

Em outra decisão, extraída do Tribunal Federal de 2ª Região, percebeu-se situação similar:

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

**os critérios objetivos de aferição da função ambiental propriedade, não se mostra razoável que a propriedade produtiva, jamais antes alvo de fiscalização ambiental, e com projeto técnico de recuperação florestal em fase de implantação (art. 7º da Lei n.º 8.629/93), aprovado pelo órgão de fiscalização estadual antes da vistoria do INCRA, sem qualquer atividade degradadora, possa ser passível de desapropriação-sanção para reforma agrária.** (TRF-2 – REEX: 200750050004957, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013, **grifo nosso**).

Verificando o conteúdo da decisão proferida acima, nota-se que segundo laudos do INCRA a propriedade alcançou os índices mínimos de produtividade. Porém, em razão da ausência de critérios definidores do cumprimento da função ambiental da propriedade tornou imprecisa a aferição de sua efetividade.

Desse modo, notou-se que há uma ausência de previsão legal acerca de indicadores quantitativos para auferir o cumprimento da função ambiental nas propriedades rurais, assim como é definido no requisito econômico (GUT e GEE). Tal ausência normativa impede a averiguação do atendimento as normas ambientais e conseqüentemente a configuração do descumprimento da funcionalidade ambiental do imóvel rural.

Ao analisar os casos citados, percebeu-se que o imperativo constitucional elencado do artigo 185, II, da Constituição Federal, se sobressaiu sobre os dispositivos enumerados do artigo 186 do texto constitucional. Sendo assim, as decisões citadas foram fundamentadas, principalmente, a partir dos índices de produtividade.

Diante desse impasse, verificou-se na Normativa de Execução 95/2010 do INCRA, que o órgão possui legitimidade para determinar o efetivo cumprimento da função ambiental do imóvel rural. Contudo, a normativa determina que diante da constatação de indício ou de irregularidades referentes à legislação ambiental nas propriedades rurais, haverá à comunicação aos órgãos fiscalizadores competentes, e será desses órgãos a responsabilidade sancionatória.

No tocante as disposições ambientais, as competências do IBAMA

(Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) consistem na administração e fiscalização do cumprimento dos pressupostos definidos na legislação ambiental. No entanto, o INCRA, vincula sua atuação à fiscalização, ao planejamento e à execução da Reforma Agrária, ou seja, não há uma relação direta entre as autarquias federais, que permita a definição de indicadores para determinar o cumprimento da função ambiental.

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

## Considerações finais

A efetividade do cumprimento da função social do imóvel rural é um pressuposto constitucional para a manutenção ao direito de propriedade, para tanto, devem ser observados e cumpridos simultaneamente os requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal, ou seja, as atividades praticadas nos imóveis agrários, devem atender as normas ambientais, trabalhistas e econômicas.

Todavia, a fiscalização do INCRA preconiza em seus laudos, majoritariamente, a apresentação ou não índices de produtividade definidos em lei, quanto ao cumprimento das normas ambientais e trabalhistas recorre-se costumeiramente à falta de legitimidade e conhecimento técnico para aplicar sanções ao descumprimento desses requisitos.

Assim sendo o INCRA órgão responsável pela democratização do acesso à terra é ilegítimo na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade rural, posto que o referido órgão examina a função da terra como um fator meramente econômico, ao passo que o IBAMA órgão federal responsável pela tutela ambiental brasileira, é ineficiente ante as sanções que deveriam ser impostas ao descumprimento da funcionalidade ambiental.

Nesse sentido, o instituto da função social está sendo examinado meramente pelo viés econômico, tanto nos relatórios de vistoria do INCRA como nas decisões dos tribunais federais, fundamentadas no artigo 185, II, da Constituição Federal.

Portanto, tal cenário permite que a terra desapodere-se de seu caráter social e ambiental, assumindo apenas a condição de substrato do capital,

visto que, se a propriedade produtiva não é passível de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, quando não cumpre, perante a coletividade, suas funcionalidades ambiental e social, desapropriar tal imóvel para qualquer outra finalidade, aniquilaria o sentido de justiça social e igualitária, que se busca em um processo desapropriatório.

## Referências Bibliográficas

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **Campo – Território**, v.1, n.2, p. 123-151, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Terra**, nº4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília, DF. 1964

\_\_\_\_\_. **Lei de Terra**, nº 601 de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, RJ: Império, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm) Acesso em: 03 de ago. de 2014.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em: 03 de ago. de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1º Região). **Apelação e Reexame Necessário (REEX) nº 2009.35.00.007844-2/GO**; Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; Recorrido: Antonio Mauricio Crema Rodrigues; Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Brasília, Data de Julgamento: 16/12/2014, Data de Publicação: 22/01/2015. Disponível em <http://www.buscaoficial.com/c/diario/cx2xchbEs/>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (2º Região). **Apelação e Reexame**

**Necessário (REEX) nº 200750050004957**; Apelante: Jose Augusto Simão E Outros ; Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Rio de Janeiro Data de Julgamento: 15/07/2013, Data de Publicação: 24/07/2013. Disponível em <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2/inteiro-teor-112280812>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

CAMARGO, M. A. C.. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, L. A.; PASSOS, C. L.. **Direito agrário contemporâneo**. BH: Del Rey, 2004.

DELGADO, G. da C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone: Campinas, UNICAMP. 1985.

FREITAS, E. O.. A Cerca Jurídica da Terra. **Confluências** (Niterói), v. 7, p. 34-41, 2006.

GÓMEZ M. J. R. **Desenvolvimento em (des) construção**: narrativas escalares sobre o desenvolvimento territorial rural. 2006. 434 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: [http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2006%20montenegrogomez\\_jr\\_dr\\_prud.pdf](http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2006%20montenegrogomez_jr_dr_prud.pdf). Acesso em 10 de abr. de 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: **Instrução Normativa de execução nº 95/2010**: Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em: [www.udop.com.br/download/legislacao/tributario/institucional\\_site\\_tributario/norma\\_exe\\_95\\_obtencao\\_terras\\_assentamentos.pdf](http://www.udop.com.br/download/legislacao/tributario/institucional_site_tributario/norma_exe_95_obtencao_terras_assentamentos.pdf). Acesso em 03 de ago. de 2014.

KAGEYAMA, A.. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, vol 21, n. 3, set/dez 2004, p. 379-408. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/12O506.pdf>. Acesso em 03 de ago. de 2014.

MANGUEIRA, C. O. de M.. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594/r146-18.pdf?sequence=4>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

MARÉS, C. F. **A Função Social da Terra**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. v. 1. 142.

PRIORI, A., et al. **História do Paraná: séculos XIX e XX**. Maringá: Eduem, 2012. 234 p.

SOUZA, A.S. R.. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**. v.13, n. 25, Jan./Jun. 2010. Disponível em <http://static.scielo.org/scielobooks/k4vrh/pdf/priori-9788576285878.pdf>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

ZANIRATO, S. H.. Estado e políticas públicas: a questão social no Brasil. In: ZANIRATO, Sílvia Helena; MARANHÃO, Telma Gomes. **Capacitação dos conselheiros da assistência social**. Maringá: IPU, 2001a. p.11-28s