



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais

GUILHERME CRISPIM HUNDLEY

**A DESAPROPRIAÇÃO SANÇÃO EM PROPRIEDADES RURAIS  
POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL**

Brasília

2014

GUILHERME CRISPIM HUNDLEY

**A DESAPROPRIAÇÃO SANÇÃO EM PROPRIEDADES RURAIS  
POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL**

Monografia apresentada para  
obtenção de título de Bacharel em  
Direito no Centro Universitário de  
Brasília.

Orientadora: Professora Mestra  
Aléssia Barroso Lima Brito Campos  
Chevitarese

Brasília  
2014

GUILHERME CRISPIM HUNDLEY

**A DESAPROPRIAÇÃO SANÇÃO EM PROPRIEDADES RURAIS  
POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL AMBIENTAL**

Monografia apresentada para  
obtenção de título de Bacharel em  
Direito no Centro Universitário de  
Brasília.

Orientadora: Professora Mestra  
Aléssia Barroso Lima Brito Campos  
Chevitarese

Brasília, 8 de novembro de 2014

**Banca examinadora**

---

**Professora Mestra Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese**

---

**Professora Doutora Luciana Barbosa Musse**

---

**Professora Mestra Aline Albuquerque Sant'Anna Oliveira**

*Dedico o presente trabalho a José Crispim  
Borges e agradeço à espiritualidade  
superior pela oportunidade de crescer ao  
lado de amigos e familiares abençoados  
pelo amor e pela caridade.*

*“O sucesso na advocacia é resultado da  
honestidade e da constância no trabalho e  
no estudo.”*

*José Crispim Borges*

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo avaliar a possibilidade da incidência da desapropriação sanção em consequência da violação da função social ambiental de propriedades rurais produtivas do ponto de vista agrícola. A metodologia empregada no presente estudo aproxima-se da "Tecnologia Social Científica" partindo da esfera legislativa e principiológica constitucional, observa a influência da sociedade no comportamento jurídico e antevê tendências. Apresenta-se breve reconstrução histórica sobre o direito de propriedade e a função social da propriedade, demonstrando a que a constante evolução desta interação faz com que o direito de propriedade seja balizado por sua função social. Investiga-se a regulamentação dos artigos constitucionais pertinentes, buscando identificar a vontade da sociedade também expressa pelo seu representante, o legislador. Da pesquisa normativa e doutrinária, conclui-se que a intenção do legislador, e o entendimento da doutrina, é de que a propriedade produtiva do ponto de vista agrícola, que viole uma outra função social, é passível de desapropriação sanção para fins de reforma agrária e que a normatização vigente é suficiente para sua aplicação. Da pesquisa jurisprudencial, comprova-se a ausência de um posicionamento específico do Supremo Tribunal Federal, a ausência de uma uniformidade de decisões em instâncias inferiores, e uma tendência de posicionamento favorável ao cabimento da medida a partir de decisões do Tribunal de Contas da União, do Superior Tribunal de Justiça e de votos de integrantes do Supremo Tribunal Federal. Entende-se que a aplicação da referida sanção não pode ser absoluta, por qualquer descumprimento de norma ambiental, mas deve ser aplicada quando da ocorrência de graves crimes ambientais e que a sociedade possui diferentes graus de reprovação para diferentes violações da função social da propriedade, punindo algumas violações com a desapropriação e outras com expropriação. Conclui-se ainda que, quando da aplicação da desapropriação sanção por descumprimento da função social ambiental, deve-se deduzir do quantum indenizatório o valor necessário para recompor a área dos crimes ambientais praticados.

**Palavras chave:** Função social. Propriedade. Desapropriação. Direito ambiental.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE.....</b>	<b>12</b>
2.1 Breve histórico da propriedade e da sua função social.....	12
2.2 A evolução do conceito de propriedade na Constituição Brasileira.....	22
2.3 O instituto da desapropriação no Brasil.....	24
<b>3 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL - ASPECTOS LEGAIS E FÁTICOS.....</b>	<b>29</b>
3.1 A Constituição de 1988 na proteção do meio ambiente.....	29
3.2 A regulamentação infra constitucional da desapropriação sanção.....	32
3.3 A realidade rural brasileira no atendimento das normas ambientais.....	36
<b>4 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL - ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIOS.....</b>	<b>38</b>
4.1 A visão da doutrina: desapropriação por graves crimes ambientais no campo.....	38
4.2 A jurisprudência na desapropriação por descumprimento da função social ambiental.....	41
4.3 As iniciativas legislativas pertinentes.....	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de um tema inerente ao Direito Brasileiro sob a ótica do Direito Constitucional. O trabalho está centrado no direito de propriedade na garantia, na tutela, e na perda deste direito.

O problema estudado consiste da disparidade entre a interpretação doutrinária majoritária e a aplicação jurisprudencial superior quando da aplicação do instituto da desapropriação sanção prevista no artigo 184 da Constituição em propriedades rurais produtivas do ponto de vista agrícola que estejam violando sua função social ambiental prevista nos incisos I e II do artigo 186 da Constituição.

A dinâmica do Direito tem ocasionado mudanças profundas no conceito de propriedade, em especial em consequência da evolução do conceito da função social da propriedade. O entendimento contemporâneo é de que a função social baliza o direito de propriedade e o próprio conceito de propriedade e possibilita inclusive a sua perda em decorrência da violação da função social da propriedade, a maior sanção possível dentro do direito de propriedade. Tal possibilidade já se encontra em plena aplicação no Brasil, contando inclusive com previsão constitucional.

Até o presente momento, a desapropriação de propriedades rurais privadas por violação da função social tem sido majoritariamente pela violação da função social no seu caráter produtivo.

Propriedades rurais improdutivas têm sido desapropriadas sancionadamente para fins de reforma agrária há décadas e esta aplicação encontra-se amplamente regulamentada através de normas infraconstitucionais e solidificada na doutrina e na jurisprudência, inclusive na jurisprudência superior.

A desapropriação sanção também tem sido aplicada quando da verificação de produção de plantas psicotrópicas em glebas rurais. Tal aplicação conta com respaldo doutrinário, expressa previsão constitucional, ampla regulamentação infra constitucional e vasto histórico jurisprudencial, inclusive superior.

Todavia, a função social da propriedade não se limita à função produtiva e à vedação da produção de plantas psicotrópicas, e o descumprimento de outras funções constantes da função

social da propriedade não tem ensejado a mesma relativização do direito de propriedade, e, por consequência, não tem ensejado a desapropriação constitucionalmente prevista na mesma medida.

Recentemente juristas como o Ministro José Celso de Melo Filho e doutrinadores como Carlos Gomes de Carvalho e Fernanda de Salles Cavedon têm defendido a desapropriação de propriedades rurais quando da verificação da ocorrência de trabalho escravo e de graves crimes ambientais, todavia tal entendimento ainda não encontra pleno respaldo na jurisprudência dos tribunais brasileiros, principalmente nos superiores.

A questão emergente, e problema objeto do presente estudo, é a da disparidade na aplicação do instituto da desapropriação sanção quando da violação da função social da propriedade rural, vez que todos seus aspectos contam com o mesmo respaldo constitucional.

Mais especificamente, os objetivos centrais do presente estudo são entender as razões da jurisprudência, principalmente a superior, ainda não reconhecer a utilização da desapropriação sanção em propriedade rural que viole a função social da propriedade no tópico constante do inciso II do artigo 186 da Constituição Federal, mais especificamente nos casos de graves crimes ambientais, e buscar soluções para sua eventual aplicação equitativa.

Trabalha-se inicialmente com a hipótese das violações das diferentes funções sociais da propriedade rural contarem com distintos graus de interesse e repúdio da sociedade, porém em constante evolução, cumulada com um complexo e, até certo ponto, inaplicável conjunto de normas ambientais infraconstitucionais, que dificultam e relativizam a legitimidade da aplicação da desapropriação nestes casos. Tal hipótese obriga o presente estudo a aprofundar individualmente nos aspectos da função social, compará-los dos pontos de vista legislativo, doutrinário e jurisprudencial e buscar soluções comuns e individualizadas para o problema posto.

Para confirmar ou descartar a hipótese supra indicada objetiva-se especificamente:

- Apresentar uma reconstrução histórica do conceito de propriedade, a inserção da função social na delimitação do direito de propriedade e o próprio instituto da desapropriação sanção. Para tal, é necessária a utilização de textos de doutrinadores clássicos como Comte, Santo Agostinho, São Tomás Aquino, Duguit, Marx e mais recentemente Paulo

Bonavides, Maria Helena Diniz e Eros Grau e de um levantamento histórico jurisprudencial e legislativo em sua forma ampla.

- Aprofundar o estudo da função social da propriedade rural na preservação da qualidade do meio ambiente no Brasil. Neste sentido, é importante verificar o posicionamento da doutrina e da jurisprudência quanto à possibilidade de desapropriação sanção uma vez verificada de ocorrência de graves crimes ambientais em propriedades rurais, analisando julgados importantes como os Mandato de Segurança (MS) 26.336 e Mandato de Segurança 25.344, e interpretar as tendências de posicionamento destas duas importantes fontes do Direito. Faz-se igualmente necessário levantar a regulamentação infra constitucional pertinente e iniciativas legislativas correlatas e realizar importante análise com relação à aplicabilidade da desapropriação sanção em face do complexo e presentemente inaplicável conjunto normativo pertinente.
- Deve-se ainda comparar a aplicação da desapropriação sanção por descumprimento da função ambiental em relação às demais funções sociais da propriedade rural; produtividade, legalidade da produção e respeito às normas trabalhistas. Propor soluções comuns e individualizadas que visem equalizar a aplicação da desapropriação sanção quando violação da função social ambiental da propriedade rural prevista na constituição, buscando ainda estabelecer indicativos do cabimento ou não de indenização e de parâmetros de fixação do quantum indenizatório. Por fim, busca-se antever cenários futuros baseados nas tendências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais.

A metodologia a ser empregada no presente estudo aproxima-se da "Tecnologia Social Científica" (*social engineering*)<sup>1</sup> que busca entender a produção jurídica (legislativa e jurisprudencial) e o próprio pensamento jurídico (doutrina) como uma ferramenta social, fundamentalmente voltada aos seus fins e seus efeitos; partindo da esfera da ótica legislativa e principiológica constitucional, adentrando a interdisciplinaridade dos estudos sócio jurídicos, buscando observar empiricamente o reflexo da sociedade no comportamento jurisprudencial, especialmente superior, antevendo tendências.

---

<sup>1</sup>GUSTIM, Barbosa de Sousa; e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 41.

O marco inicial metodológico é a própria constituição. Da leitura e da interpretação da Constituição deve o aplicador do Direito traçar a direção da interpretação e da aplicação da norma interpretada no caso concreto.

Há previsão constitucional expressa com relação à possibilidade de desapropriação de propriedades rurais no caso de descumprimento da função social da propriedade e igualmente previsão constitucional expressa em sua em relação ao que comporta a função social da propriedade rural. Todavia, há também previsão constitucional expressa no sentido de proteger e oferecer tratamento especial à propriedade rural produtiva, aquela que atende à função social produtiva da propriedade rural, conforme parâmetros fixados em legislação infraconstitucional. Transparece o primeiro aparente conflito entre normas constitucionais quando da aplicação das mesmas em uma propriedade rural que mereça proteção e tratamento especial por ser produtiva, mas violar alguma de suas demais funções sociais.

Infere-se que a interpretação literal e direta da Constituição se mostra insuficiente para solucionar o conflito ora evidente e outros conflitos que permeiam o tema. Desta forma, a utilização do método da Tecnologia Social Científica pressupõe a interdisciplinaridade entre o "direito puro" e o fato social. Afinal, há um sistema de retroalimentação entre a sociedade e o Direito, de forma que o Direito emerge da sociedade, regulada esta por aquele em observância aos interesses da própria sociedade, em um sistema sempre dinâmico.

A interação da norma com a sociedade ocorre também nos processos judiciais, em especial naqueles que estabelecem jurisprudência emblemática e de vanguarda, que acabam por nortear a jurisprudência e muitas vezes inclusive nortear a própria sociedade. A partir de problemas jurídicos emblemáticos, como o problema em tela, é possível identificar correntes que discutam na sociedade e na Justiça criando tendências que por sua vez possibilitam soluções para problemas importantes da sociedade. Exemplos de jurisprudência e processos em trâmite também devem ser analisados em um estudo que utilize o *social engineering*.

A partir da premissa de que os princípios, o texto, a interpretação e a própria defesa da Constituição devem atender aos interesses da sociedade, qualquer disparidade em sua aplicação deve ser investigada a partir da própria Constituição, utilizando a lente constitucional para solucionar qualquer problema jurídico emergente desta natureza.

No capítulo “A função social do direito de propriedade” traça-se breve histórico do conceito de propriedade e da influência da função social na evolução do mesmo, inclusive nas sucessivas constituições brasileiras. A partir da reconstrução histórica é infere-se que a função social baliza o direito de propriedade, chegando a possibilitar a perda deste direito pela violação da função social da propriedade. Apresenta-se ainda no referido capítulo o instituto da desapropriação e sua aplicação no Brasil, mecanismo utilizado para privar o particular do direito de exercer a propriedade.

O próximo capítulo trata da “proteção do meio ambiente no Brasil - aspectos legais e fáticos”, analisando aspectos constitucionais e infraconstitucionais e ainda fazendo relação entre a realidade rural brasileira e o atendimento das normas ambientais. Verifica-se que são muitas as contradições entre a Lei e a realidade. A realidade rural exemplificada traz um enorme contingente de propriedades rurais que violam de uma forma ou outra a legislação ambiental, o que acaba por evidenciar que nem toda violação da legislação ambiental deve ensejar a perda da propriedade. Tal constatação desnuda a necessidade de evolução legal, jurisprudencial e doutrinária da definição de critérios práticos que delimitariam quais condutas ensejam violação da função social da propriedade e quais condutas não ensejam tal violação.

O capítulo seguinte versa sobre a interação do direito de propriedade com a tutela do meio ambiente sob os aspectos normativo, doutrinário e jurisprudencial. Percebe-se que a doutrina tem, de forma geral, uma posição mais vanguardista, enquanto que a jurisprudência ainda encontra-se dividida. Há julgados nos diferentes tribunais federais que decidiram que, mesmo em propriedades produtivas do ponto de vista exclusivamente agrícola, a violação da função social ambiental é suficiente para ensejar a perda do direito de propriedade, e há julgados que decidiram que a propriedade produtiva do ponto de vista agrícola é detentora de proteção especial constitucional e portanto insusceptível à desapropriação sanção. Votos de diferentes ministros do STJ e do STF fazem menção da possibilidade de desapropriação de propriedades rurais produtivas do ponto de vista agrícola, mas o STF, competente para decidir questões eminentemente constitucionais, ainda não decidiu nenhum caso que tratasse especificamente do tema, permanecendo a incerteza jurídica.

O último capítulo traz apresentação das considerações finais do presente estudo. Neste capítulo destaca-se a aparente suficiência de instrumentos legais para a condução da desapropriação sanção nas situações discutidas no estudo, mas reconhece a dificuldade de aplicação prática deste

instrumento. Com base na crescente relevância dos temas ambientais, na tendência da crescente influência da função ambiental da propriedade sobre o direito de propriedade e da posição da doutrina, verifica-se a tendência de aplicação da desapropriação sanção nas situações estudadas no presente estudo.

## 2 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE

A função social alterou de sobremaneira o conceito de propriedade. O direito de propriedade deixou de ser absoluto, como outrora, e passou a ser relativo, marcado por uma constante hipoteca, qual seja o cumprimento da função social da propriedade. O cumprimento da função social é a garantia do proprietário em contar com a proteção estatal sobre aquele bem perante terceiros e perante o próprio Estado. O descumprimento de tal função social pode levar o proprietário a ser sancionado, podendo inclusive perder o direito sobre a propriedade.

### 2.1 A história da propriedade e da função social da propriedade

Apesar do presente estudo não ser um estudo eminentemente histórico a análise e a apresentação da evolução dos conceitos de propriedade e da função social da propriedade permitem uma compreensão completa do tema e, mais especificamente, permite traçar tendências doutrinárias e jurisprudenciais, objeto direto do presente estudo.

O conceito de propriedade vem sofrendo evoluções durante toda a história. A medida que o homem foi se organizando no campo surgiu a propriedade coletiva, em que muitos laboravam e protegiam as terras que eram comuns e produziam para todos.

Na Grécia antiga Platão dividiu sua *polis* em três classes sociais, quais sejam:

- Guerreiros, que deveriam ater-se a suas funções de guerra, sem pressões econômicas e abdicando naturalmente à propriedade.
- Guardiões, que deveriam ater-se a suas funções públicas, sem pressões econômicas e abdicando naturalmente à propriedade.
- Artesãos, que deveriam ser livres para obter propriedade, pois sustentavam a *polis* com seu trabalho.<sup>2</sup>

Aristóteles trouxe uma nova visão, introduzindo o conceito de função social sobre a propriedade rural sob forma de destinação social. Aristóteles entendia que da propriedade deveria

---

<sup>2</sup> PLATÃO. *A República*. Tradução Mário de Gama Kury; Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural Limitada, 1997. p. 200.

emergir frutos que beneficiariam a sociedade e que a destinação da propriedade deveria atender aos interesses da sociedade.<sup>3</sup>

Na Roma Antiga a visão predominante tratava o direito à propriedade como absoluto, perpétuo e exclusivo. No Direito Romano haviam requisitos de capacidade, idoneidade e forma que deveriam ser obedecidos ao legitimado ao direito de propriedade rural, mas que poderia ser exercido, a princípio, por todo e qualquer cidadão romano. O Direito Romano exerceu forte influência sobre o mundo ocidental por vários séculos, mais notadamente até os dois primeiros séculos do segundo milênio e a possibilidade de ser proprietário era aberta a diferentes grupos que preenchiam os requisitos particulares de cada região e de cada momento deste período na história ocidental. Alguns, inclusive Karl Marx, um dos grandes críticos do instituto da propriedade privada, inferem que a influência do Direito Romano foi essencial na fundamentação do que viria a ser conhecido como o Estado Liberal nos séculos XIX e XX, quando o direito de propriedade voltou a ser colocado no centro da sociedade.<sup>4</sup>

Na Idade Média houve uma concentração de terras nas mãos dos senhores feudais, os servos, apesar de relativamente livres, não podiam acumular propriedade e laboravam a terra recebendo parte da sua produção para seu próprio sustento. O direito de propriedade iniciava um ciclo de acentuada restrição, de maneira que era exercido por um grupo cada vez mais seleto de pessoas. A propriedade se distanciava do homem comum e se tornava algo inalcançável, inimaginável para alguns.<sup>5</sup>

Gradativamente o modelo de feudos foi sendo substituído por estados fortes e centralizados, os estados absolutistas, que tampouco possibilitaram acesso à propriedade aos homens comuns, agora entendidos como súditos. A mão do Estado se mostrava forte. As terras eram eminentemente estatais, ou daqueles muito próximos ao poder central absoluto e, salvo o poder sempre temido da Igreja, que muitas vezes estava confortavelmente alinhada ao poder absolutista, monarcas constituíam e destituíam proprietários por iniciativa própria ou daqueles que o legitimavam no poder. Segundo Locke, a vontade do monarca (do príncipe) poderia prevalecer sobre o interesse

---

<sup>3</sup> ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Mário da Gama Cury. Brasília: Universidade de Brasília, 1985. p. 29.

<sup>4</sup> COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução: Frederico Ozan Pessoa de Barros. São Paulo: Das Américas S.A. 1967. p. 86.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 13.

público e ainda assim seria à época entendida como legítima, o que dá a medida do poder do monarca para com seus súditos e seus direitos.<sup>6</sup>

Durante a Idade Média a Igreja Católica exerceu importante papel no resgate teórico dos pensamentos de Aristóteles sobre a destinação social da propriedade. Santo Ambrósio defendeu a propriedade comum como meio de se chegar a uma sociedade mais justa, enquanto Santo Agostinho condenou o abuso do homem dos bens de Deus dados aos homens, e Santo Tomás de Aquino que entendia que a propriedade não estava atrelada a uma função social a serviço do Estado, mas a uma função social atrelada ao bem comum da sociedade, observados os princípios da Igreja. Pensadores da Igreja à época reconheciam o direito natural dos homens aos bens materiais, inclusive à terra, defendendo seu uso para o bem comum, sempre ressalvado que tal destinação deveria observar os princípios da própria Igreja.

A semente plantada por Aristóteles germinava através da Igreja em uma das eras mais sombrias da história ocidental, mas sua germinação era meramente teórica. Tais pensadores encontravam ouvidos surdos e olhos cegos nos detentores do poder absoluto, que, predominantemente e contraditoriamente, ignoravam tais ideias e valores com a proteção e a benção da própria Igreja.<sup>7</sup>

Tamanho absolutismo atormentava não somente os pensadores da Igreja mas também os precursores do pensamento antropocentrista, característico do Iluminismo que também germinava na Europa Ocidental. Rousseau, em sua obra vanguardista o *Contrato Social* traz:

“O homem nasceu livre e por toda parte se acha aguilhotado. Julga-se senhor dos demais e não é menos escravo que os demais. Como se deu tal mudança? Eu o ignoro. Que é que pode torná-la legítima? Creio poder resolver esta questão.”<sup>8</sup>

E mais adiante:

---

<sup>6</sup> LOCKE, John. *Tratado sobre o governo civil*. Tradução: Júlio Fisher. São Paulo. Martins Fontes. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/4/4e/III-texto1-Locke.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2014.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 23.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Jean Jaques. *O contrato social*. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: <<http://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

“Encontrar uma forma de associação que proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada membro, e pela qual unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Tal o problema social fundamental a que o contrato social dá solução.”<sup>9</sup>

O destaque à proteção dos bens dos indivíduos, assim como o desenvolvimento embrionário da lógica democrática, apresenta o poder estatal originando a partir do poder dos indivíduos e não o inverso, como no Absolutismo. Tal posicionamento demonstra com clareza os anseios daquela sociedade. O *Contrato Social* proposto por Rousseau propunha tirar o poder absoluto sobre as pessoas e os bens do controle de uma minoria privilegiada através da associação dos homens na construção de regras para a sociedade.

O desenvolvimento do comércio dentro do período absolutista deu nascimento a uma nova classe, a burguesia. A burguesia foi protagonista na Revolução Francesa, derrubou a monarquia absolutista, mas mostrou todas as dificuldades em estabelecer uma nova forma de governo. A revolução da burguesia respondia com excessos revolucionários aos abusos absolutistas, mostrando-se em um primeiro momento tão absolutista e injusta quanto aquele sistema que buscara derrubar. A Revolução chegou a vitimar seus próprios idealistas e mostrar-se tão imatura para governar que a estrutura de poder francesa voltou a ser central e igualmente absolutista em poucos anos.

Naturalmente, nem tudo foi perdido, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,<sup>10</sup> traz de volta leitura individualista e garantista da propriedade. Em seu artigo 17 traz a propriedade como "direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização." A burguesia entendia que com o poder econômico resultante da propriedade poderia influenciar decisivamente o Estado, e assim o fez.

Ainda sob o intenso efeito da Revolução Francesa, o Código Napoleônico, que viria a influenciar de sobremaneira as primeiras constituições do Brasil, trazia a propriedade como tema

---

<sup>9</sup>ROUSSEAU, Jean Jaques. *O contrato social*. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes. 1999. Disponível em: <<http://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>>. Acesso em: 24/04/2014.

<sup>10</sup> FRANÇA. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: <[pfdc.pgr.mpf.me.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.me.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)>. Acesso em: 24 ago.2014.

central do sistema legal e dava ao cidadão o direito de, desde que legalmente, gozar e dispor de maneira quase que absoluta das coisas, inclusive de propriedades imobiliárias.

Durante quase dois séculos de um desenvolvimento econômico e tecnológico nunca visto no mundo ocidental, a propriedade e a garantia deste direito reinaram como unidade básica na formação de nações por todo o mundo ocidental.

O novo modelo de Estado surgido após a Revolução Francesa foi o Estado Liberal, que dava ao indivíduo, ao menos filosoficamente, a posição central na formação do sistema.

No tocante ao Estado Liberal, Bonavides leciona que:

“O Estado se manifesta, pois, como criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos que o compõem, consoante da vontade as doutrinas do contratualismo social.”<sup>11</sup>

Ao mesmo tempo, o autor faz importante ressalva de que, na "doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo."<sup>12</sup> Tal constatação demonstra o grau de desconfiança entre aqueles que idealizaram o Estado Liberal e sua criatura, o Estado no Estado Liberal. A constatação do autor é de que, para o liberalismo, o Estado é algo que uma nação não pode prescindir, um mal necessário, para inclusive garantir a propriedade. O Estado era entendido como perigoso, como a criatura que a qualquer momento pode voltar-se contra o cidadão, seu criador.

Karl Marx, também denunciou o caráter garantista da propriedade como pilar do Estado Liberal, defendendo que o direito de propriedade fortemente influenciado pelo Direito Romano era essencialmente *iusutendi et abutendi*- o direito de usar e desgastar, e desta forma, abusar. Marx atribuía à própria propriedade privada o ônus de ser a origem das mazelas da sociedade.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 3.

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 2.

<sup>13</sup> MARX, Karl. *O capital*. Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/ocapital-1.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2014.

O Estado Liberal puro, nascido da Revolução Francesa, era carente dos atributos de forma que pudessem dar estabilidade ao próprio Estado Liberal, afinal, segundo já antevia Montesquieu: mais cedo ou mais tarde, todo poder tende a corromper-se, e aquele que o detém a abusar da sua aplicação, de maneira a inclusive perpetuar-se no próprio poder. Durante este período, evidenciou-se o dilema de que simplesmente dar o poder aos cidadãos comuns e um Estado minimalista não era o suficiente para realizar as transformações necessárias.

Sucessivas experiências estatais e sociais, caracterizadas pelos mais diversos abusos, mais notoriamente o abuso da condição econômica nas relações de trabalho na produção de bens e utilização da propriedade, transpareceram a necessidade de uma postura social mais humanista, que contraditoriamente e obrigatoriamente acarretaria restrições de liberdades no Estado Liberal.

Surgiu então o liberalismo democrático, o que Bonavides classifica como uma das maiores contradições da história recente nos seguintes termos:

"Vã por conseguinte, a esperança de reprimir a rotação idealista do progresso, a busca necessária de uma liberdade e de uma democracia esteada em postulados de justiça social e econômica."<sup>14</sup>

A contradição dentro do Estado Liberal evidenciou o fato de que no modelo da época, a democracia liberal não constituía um modelo de Estado para substituir o Estado Liberal, mas somente um modelo para fazer sua transição para o Estado Social de Direito. As diferenças entre o Estado Liberal, focado exclusivamente no indivíduo e seus direitos sagrados, e a democracia, que possui um inegável caráter humanista mostraram-se à época incontornáveis, e o Estado Liberal foi substituído pelo Estado Social Democrata.

Naturalmente, o direito de propriedade também foi imensamente afetado neste período, pensadores como Duguit iniciaram a defesa do conceito de função social da propriedade entendendo que "a propriedade não é o direito subjetivo do indivíduo, mas a função social a ser

---

<sup>14</sup>BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 33.

exercida pelo detentor da riqueza,<sup>15</sup> tal concepção transformou o caráter absoluto da propriedade, amplamente predominante no Estado Liberal, em relativo, característico do Estado Liberal

Neste sentido, Duguit definiu a propriedade como uma função social, subtraindo desta qualquer caráter subjetivo do proprietário. Segundo o autor, a vontade do proprietário não mais poderia ser imposta por sobre as vontades e os interesses dos demais, os não proprietários. Tal asserção, segundo o próprio autor, não desconstituiu a propriedade como instituição jurídica, mas reforçava a sua necessidade no campo jurídico e no campo econômico. A esta aferição o autor atribui um caráter socialista à propriedade privada, que por sua vez indica que a propriedade, como um bem de produção econômica, é afetada por uma finalidade produtiva.<sup>16</sup>

Duguit introduz conceitualmente um poder/dever do proprietário no emprego da propriedade para atender às suas necessidades individuais, porém condicionado à satisfação das necessidades da coletividade. E vai além, indicando que “aqueles que não têm esse fim e que, por outra parte, não perseguem um fim de utilidade coletiva serão contrários à lei da propriedade e poderão dar lugar a uma repressão ou reparação.”<sup>17</sup> Desta forma, a impossibilidade de manter a sua propriedade inútil é evidenciada ainda nos primórdios do século XX. Duguit arremata seu arrazoamento com:

“Hoje em dia temos a clara consciência de que o indivíduo não é um fim, senão um meio, que o indivíduo não é mais que uma roda da vasta máquina que constitui o corpo social, que cada um de nós não tem razão de ser no mundo senão pelo labor que realiza na obra social. Assim, pois, o sistema individualista está em flagrante contradição com a consciência moderna.”<sup>18</sup>

E vai além:

---

<sup>15</sup> DUGUIT, Léon apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 68.

<sup>16</sup> MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 76.

<sup>17</sup> DUGUIT, Léon, apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 78

<sup>18</sup> DUGUIT, Léon apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p. 78

“A propriedade é para todo o possuidor de uma riqueza o dever, a obrigação, de ordem objetiva, de empregar a riqueza que possui e manter e aumentar a interdependência social. [...]

Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função em razão direta do lugar que nela ocupa. O possuidor da riqueza, pelo fato mesmo de possuí-la, pode realizar um certo trabalho que só ele pode fazer. Está, pois, obrigado socialmente a realizar esta tarefa e não será protegido socialmente mais do que a cumpra e na medida que a cumpra. A propriedade não é, pois, o direito subjetivo do proprietário: é a função social do detentor da riqueza.”<sup>19</sup>

Augusto Comte, ainda em 1850, tratou do tema com propriedade em seu texto *Système de politique positive* que traz:

“Em todo o estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam ao mesmo tempo obrigações e pretensões. Este princípio universal deve certamente estender-se até a propriedade, na qual o positivismo vê, sobretudo, uma indispensável função social destinada a formar e administrar os capitais com os quais esta apreciação normal enobrece a sua possessão sem restringir a sua justa liberdade e até fazendo-a mais respeitável.”<sup>20</sup>

No início do século XX civilistas renomados como Dabi, Savatier, Barassi e Messineo criticaram profundamente as teses sociais emergentes. A principal crítica se concentrava na ausência de embasamento legal para criar este dever jurídico e também o combate às teorias de esquerda, em especial às de Karl Marx, que apontavam para uma nova lógica social. Criticavam que, no ordenamento jurídico do Estado Liberal, não havia nenhum dever jurídico que pudesse obrigar proprietários a exercer atividades exclusivamente e possivelmente diretamente voltadas para um interesse público difuso. Interpretavam ainda as ideias de Duguit como perigosamente perto dos ideais e dos *modus operandi* de uma sociedade socialista, em especial dentro do contexto social e político na Europa do início do século XX.

Todavia, os pensamentos sociais encontraram eco nos pensamentos de outros doutrinadores, como por exemplo Georges Ripert, renomado jurista francês que lecionava:

---

<sup>19</sup> DUGUIT, Léon apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2005. p. 79

<sup>20</sup> COMTE, Augusto. *Système de politique positive*. Disponível em: <<https://archive.org/details/systempositivep00comtgoog>>. Acesso: em 24 ago. 2014.

"A ação individual só é legítima quando traduz uma realização vantajosa para a coletividade. O proprietário deve contas da exploração de seus bens à comunidade, deve-lhas da sua conservação ou alienação; deve-lhas mesmo pela falta de exploração"<sup>21</sup>

Ecoando as profundas críticas ao direito absoluto de propriedade, foram promulgadas as Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919 e a partir destes marcos, o direito de propriedade não mais seria o mesmo no ocidente, nascia o Estado Social de Direito.

O Estado Social de Direito jogou nova luz sobre a questão da propriedade, muito em consequência das hoje inconcebíveis condições de trabalho que os trabalhadores estavam expostos durante a revolução industrial, sintoma do abuso do direito de propriedade, no auge do Estado Liberal. Com o advento deste novo modelo de Estado, concretizaram-se os direitos sociais que por sua vez começaram a limitar decisivamente os direitos e garantias individuais preconizados no Estado Liberal. As Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, respectivamente introduzem a função social da propriedade necessariamente atrelada ao direito de propriedade:

"Art. 27. A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público [...]"<sup>22</sup>

E ainda traz:

"Art. 153. A propriedade obriga e seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social".<sup>23</sup>

A partir destas duas constituições de vanguarda, inúmeras constituições por todo o mundo ocidental começaram a atrelar o direito de propriedade à sua função social, alterando a interpretação da norma constitucional quando a alteração da norma positivada se mostra de difícil realização.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> RIPERT, Georges apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.70.

<sup>22</sup> BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7164>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

<sup>23</sup> BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7164>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

<sup>24</sup> SILVA, Marcelo Ribeiro. O trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. *Revista do direito do trabalho*, São Paulo, v. 34, n. 132, p. 71-95, out./dez. 2008.

Em paralelo, também sofreu evoluiu o conceito de desapropriação. A desapropriação é uma das formas mais expressivas e drásticas de limitação ao direito de propriedade em vigência no Direito brasileiro, o outrora comum confisco da propriedade imóvel privada por parte do Estado não mais encontra respaldo legal na maioria dos ordenamentos jurídicos dos países democráticos, salvo nos casos de expropriação em que tal medida constitui uma sanção que diferencia os institutos do confisco e da expropriação.

A desapropriação foi discutida no Império Romano, quando para fins de utilidade pública evidente, como a finalidade de edificar obras públicas. Todavia, tal previsão não constava de um ordenamento positivado mas fazia tão somente parte de fortes discussões públicas características da época.<sup>25</sup>

Já no período helênico oriental, Justiniano introduziu a possibilidade de expropriação da propriedade da Igreja seguida por concessão de imunidade ou contraprestação de outras propriedades:

“Autorizamos, portanto, o império, se o bem público exige, a adquirir bens imóveis da igreja e de outras coisas veneráveis (no sentido de bens imóveis de ordens religiosas e confrarias etc.) dando em troca um valor igual ou maior, se possível, ao do bem recebido.”<sup>26</sup>

Todavia, não é unânime entre os historiadores que a desapropriação era praticada no Império Romano; Proudhon, Laboulaye e Dumaye defendem que o instituto era vazio no início do Império Romano e em especial na República, quando a propriedade era inviolável e sagrada, até em face de interesses públicos; Recy defende que somente em Constantinopla surgiram os primeiros casos de desapropriação ressaltando a relevância destes exemplos, vez que estas ações foram realizadas depois que o Império foi dividido e podem ser considerados como atípicos; Serrigny, Balbie e Meucci defendem que o princípio da desapropriação por interesse público estava presente em Roma, todavia ausente de regulamentação por leis e sua aplicação era essencialmente

---

<sup>25</sup> MAORI, Flúvio apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 192.

<sup>26</sup> SQUITI, Baldassare apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 193.

arbitrária; por fim De Bosio, Acame e Romagnosi defendem que a desapropriação era conhecida e praticada no Império Romano.<sup>27</sup>

Na era feudal eram os senhores feudais os proprietários de terra que vinculavam os servos àquelas terras e portanto a eles. Ao conservarem a propriedade e as pessoas vinculadas a si, os senhores feudais enfraqueciam o Estado e por consequência o interesse público, tudo deles, senhores feudais, dependia. Prevalencia a lei do mais forte. Pouco mudou durante o Absolutismo, quando o Estado, detentor exclusivo do poder de força, encarnando uma divindade por vezes, podia desapropriar bens dos particulares quando lhe fosse interessante sob a cobertura do interesse do príncipe.<sup>28</sup> Somente com a implementação das diferentes formas de contrato social é que o poder estatal de desapropriar começou a ser relativizado.

A desapropriação passou então a contar com um regramento próprio positivado.

## 2.2 A evolução do conceito de propriedade no Brasil

O Brasil Imperial e as primeiras décadas do Brasil República, caracterizaram-se por uma sociedade profundamente oligárquica. As primeiras constituições brasileiras eram fortemente influenciadas pelo Código Napoleônico, e portanto trazem uma leitura do Direito de Propriedade como sendo absoluto. Emblemático e particular ao Brasil, foi o debate relacionado ao direito de propriedade sobre escravos, debate que culminou com que a Lei Áurea, que só foi assinada em 13 de maio de 1888. À época o debate sobre o direito de propriedade não estava restrito, ou mesmo focado, na propriedade imóvel e nos meios de produção, o debate central residia sobre a propriedade sobre pessoas. Neste particular, Santos resgata a realidade do debate acerca da abolição da escravatura no Brasil. Por óbvio, Santos não trata da ocorrência do trabalho escravo como violação da função social da propriedade, vez que possuir escravos trabalhando em propriedades rurais era até então absolutamente legal, mas concentra seu trabalho em duas vertentes: no entendimento de que a escravatura feria o pensamento humanista que ganhava força

---

<sup>27</sup>MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 194.

<sup>28</sup>MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 195.

em todos aspectos da sociedade e a discussão sobre a possibilidade de o Estado indenizar os proprietários pela perda da propriedade, também objeto do presente estudo.<sup>29</sup>

Santos evidencia que a possibilidade de indenização estatal era inicialmente pacífica e amplamente aceita no meio político, jurídico e pela sociedade como um todo. Porém, diante da evolução da discussão, protagonizada de um lado pelo humanista Joaquim Nabuco, a concepção popular e a consciência nacional transformaram-se acerca desta possibilidade. Com a evolução da discussão a escravatura passou a ser considerado eminentemente imoral. Tal percepção de imoralidade ensejou posicionamento claro da sociedade acerca do descabimento de qualquer indenização aos futuros expropriários de escravos, o que foi refletido nas decisões de seus representantes.<sup>30</sup>

Tal evolução evidencia o cabimento do estudo dos fatos sociais em interação com o Direito através da *social engineering*, que aponta para a constante evolução dos institutos jurídicos influenciados pela evolução da sociedade.

Observa-se, ainda que preliminarmente, uma primeira confirmação da hipótese inicial proposta no estudo: A depender do grau de reprovação e interesse social de determinada violação do direito de propriedade, ainda que somente moral, a sociedade, e por consequência o Direito, podem responder com a perda incondicional da propriedade. Princípios como o do direito adquirido, a inviolabilidade da propriedade, a justa e a prévia indenização foram todos atropelados pelo clamor social que, à época, entendeu que tal direito não era moral. Em entendendo que a escravatura era amoral, a mesma perdeu sua legitimidade e a consequência foi a perda do direito de ser indenizado pela perda do direito de propriedade por sobre os escravos, uma punição pelo repúdio social ao fato.

Ainda que as mudanças quanto ao caráter absoluto do direito de propriedade sobre pessoas tenham sido instituídas no Brasil em 1888, a constituição seguinte, de 1891, manteve a rigidez do direito de propriedade privada em seu artigo 72:

---

<sup>29</sup> SANTOS, João Paulo. *Reforma agrária e preço justo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 14.

<sup>30</sup> SANTOS, João Paulo. *Reforma agrária e preço justo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 22.

"Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria."<sup>31</sup>

Segundo Silva, o efeito a evolução do conceito de propriedade foi sentido no Brasil em sua Constituição de 1934, que por sua vez no artigo 113, afirma que o direito de propriedade pode ser limitado se ferir o interesse social ou coletivo. As constituições seguintes mantiveram as limitações e ampliaram suas disposições específicas quanto à propriedade rural.<sup>32</sup>

### 2.3 O instituto da desapropriação no Brasil

Quanto a sua natureza jurídica, Pontes de Miranda leciona que:

"A desapropriação é de direito público e só de direito público e administrativo... O que é de direito civil é um de seus efeitos, o principal deles é a perda da propriedade... O direito civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação, já no plano da eficácia, atinge o direito civil, e a ela, somente por isso, tem o direito civil de aludir com um dos modos de perda da propriedade... A desapropriação é modo originário de aquisição de propriedade. O novo proprietário não sucede o antigo proprietário. O Estado recebe o bem completamente livre de ônus; ele não é o sucessor do particular... Desapropriação é o ato de direito público mediante o qual o Estado subtrai direito, ou subtrai o direito de outrem, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, ou simplesmente o extingue "<sup>33</sup>

Segundo Roberto Barcelos de Magalhães a desapropriação é um:

"... ato administrativo de desapossamento da propriedade privada, de caráter unilateral. É um ato sui geneise complexo. Por lhe faltar o elemento volitivo básico, a consensualidade, ou o acordo bilateral de vontades, não pode ser considerado uma venda, tampouco equiparado a contrato típico de direito privado ou público. A desapropriação tem como

<sup>31</sup> BRASIL. *Constituição Federal* de 1981. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1211291541174218181901.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

<sup>32</sup> SILVA, Marcelo Ribeiro. O trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. *Revista do direito do trabalho*. São Paulo, v. 34, n. 132, p. 71-95, out./dez. 2008.

<sup>33</sup> MIRANDA, Pontes, *Tratado de direito privado*, Rio de Janeiro, Borsoi, 1995, v. 14, p. 144.

elemento essencial a coação e, como consequência a translação do domínio. Ela legitima-se pelo poder de império que compõe o próprio poder estatal."<sup>34</sup>

A desapropriação sanção é introduzida por Santos em contraponto à desapropriação clássica, esta última, segundo o autor, intimamente ligada à proteção da propriedade. A desapropriação sanção começa a ser introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a emenda 10 da Constituição de 1988 e com a chegada do Estatuto da Terra. Com a desapropriação sanção é criado um segundo mecanismo de indenização, que substitui o mecanismo clássico - indenização prévia, justa e em dinheiro - por um mecanismo alternativo - indenização prévia, justa e em títulos da dívida pública - para casos de terras consideradas improdutivas. Tal mecanismo introduziu minimamente uma sanção ao proprietário improdutivo e criou uma diferenciação no tratamento entre os casos de desapropriação clássica e desapropriação sanção.<sup>35</sup>

Acerca deste tema aprofundou-se a pesquisa na doutrina para buscar uma maior compreensão. Zenun faz em seu livro "O Direito Agrário e sua Dinâmica" extensa crítica a este mecanismo alternativo. Zenun faz defesa veemente da inconstitucionalidade do mecanismo da desapropriação sanção alegando que esta fere o princípio da isonomia, viola a propriedade, e que tal indenização não cumpre seu objetivo, que seria, segundo este autor, a reposição do patrimônio desfalcado. Concorda-se com Zenun quando este afirma que a desapropriação tem caráter de direito público, vinculado ao interesse social, e privado, vinculado à justa indenização aventada. Discorda-se de Zenun no tocante à inconstitucionalidade do mecanismo pois não há violação do princípio da isonomia e há sim a observância do direito de propriedade, evidenciado pela própria indenização, ainda que acompanhada por um componente de sanção. A constitucionalidade da diferenciação do mecanismo de indenização emana da necessidade do cumprimento de um outro princípio constitucional, o cumprimento da função social da propriedade. Ao verificar o conflito entre dois princípios constitucionais o Estado deve valorar as duas situações e oferecer uma solução. Se fica evidenciado que, pelo descumprimento da sua função social, a propriedade deve ser desapropriada, é cabida uma desapropriação com indenização diferenciada, pois neste caso o

---

<sup>34</sup> MAGALHÃES, Roberto Barcellos de apud MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 198.

<sup>35</sup> SANTOS, João Paulo. *Reforma agrária e preço justo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 32.

Estado não busca tão somente repor o patrimônio desfalcado mas também sancionar aquele que descumpra a função social da propriedade.<sup>36</sup>

A doutrina indica que a Constituição Federal estabeleceu em três as causas de desapropriação, são eles: Necessidade pública, quando a única solução para determinado problema de interesse estatal é a transferência domínio do bem do patrimônio do particular para o órgão da administração estatal que vai levar solução à situação; Utilidade pública, quando a utilização de propriedade de particulares é útil aos interesses estatais; Interesse social, quando o rearranjo dominical do bem, outro que não o seu proprietário, seria melhor para a coletividade. A jurisprudência superior ainda entende que a prévia e justa indenização é aplicada às três modalidades excluindo nos casos abrigados sob a luz dos artigos 184 e 243 da Constituição, que preveem respectivamente a desapropriação para fins de reforma agrária, indenizáveis a preço justo com títulos da dívida agrária, e expropriação não indenizável em caso de glebas rurais com plantio de plantas psicotrópicas.<sup>37</sup>

O direito de propriedade interage através da função social com a proteção do meio ambiente, vez que a contribuição para a proteção do meio ambiente que integra a função social da propriedade rural. A questão é se a interação entre os direitos de propriedade e de proteção ao meio ambiente, tem, através da função social, vínculo sólido o suficiente para ensejar a perda do direito de propriedade pela violação da função social ambiental.

Segundo Harada, o ordenamento jurídico brasileiro prevê três espécies de desapropriação que poderiam ser aplicadas a propriedades rurais produtivas do ponto de vista agrícola mas descumpridoras da função social ambiental da propriedade, qual seja a desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública, a desapropriação por interesse social e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.<sup>38</sup>

A desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública, é regulamentada pelo Decreto lei nº 3.365 de 1941. Segundo o autor “a utilidade pública aparece quando a incorporação da propriedade privada a domínio público atende ao interesse coletivo” e a “necessidade pública,

---

<sup>36</sup> ZENUN, Augusto. *O direito agrário e sua dinâmica*. Campinas: Copola, 1997. p. 73.

<sup>37</sup> SANTOS, João Paulo. *Reforma agrária e preço justo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009. p. 33.

<sup>38</sup> HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação, doutrina e prática*. São Paulo; Atlas, 2002. p. 36.

em matéria de desapropriação, surge quando o poder público defronta-se com um problema urgente e inadiável”. O autor arremata sua análise sobre o tema ao indicar que “necessidade pública e utilidade pública são espécies de que é gênero o interesse público.” Indicando que a previsão do artigo 5º do referido Decreto Lei é taxativo com relação às hipóteses de causas de declaração de determinado bem como vem de utilidade pública. Destaca-se que somente com específica previsão legal é um bem passível de desapropriação por utilidade pública. Todavia, o inciso “q” do referido artigo abre a possibilidade para adição de outras causas para desapropriação por utilidade pública ao prever “os demais casos previstos por leis especiais.”

Dos casos previstos no referido artigo, destaca-se o inciso “d” que a “salubridade pública” é também caso de utilidade pública. Inegável a ligação entre o meio ambiente e a salubridade pública. Partindo do pressuposto de que a propriedade rural produtiva exclusivamente do ponto de vista agrícola não conta com proteção constitucional se estiver descumprindo sua função social ambiental, tal propriedade poderia ser alvo de desapropriação por necessidade ou utilidade pública se o saneamento do dano fosse considerado urgente e inadiável ou se ficasse comprovado que o dano compromete a salubridade pública.

A desapropriação por interesse social é regulamentada pela Lei nº 4.132 de 1962 e segundo Harada, está vinculada á função social da propriedade, e portanto mais relacionada ao objeto deste estudo do que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, embora esta também possa ser aplicada como já discutido. Em seu inciso VII a Lei determina que dentre os casos de interesse social, estão “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e reservas florestais”. Observa-se que a Lei é restritiva quando as possibilidades que merecem a proteção da referida Lei, o que reflete o momento de concepção da Lei. Observa-se que Lei protege Florestas, mas não protege reservas florestais mas não protege o cerrado, os campos, ou mesmo a fauna presente na área. O Decreto Lei nº 3.365 de 45 regulamenta o procedimento da desapropriação por interesse social.<sup>39</sup>

Nas duas modalidades de desapropriação supracitadas, não há margem para sanções, a não ser a perda da propriedade. Nas duas modalidades a indenização do proprietário é realizada a preço

---

<sup>39</sup> HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação, doutrina e prática*. São Paulo; Atlas, 2002. p. 40.

justo e em dinheiro. Nestes casos entende-se como preço justo o preço de mercado, a ser pago antes da desapropriação de fato ocorrer. Um tipo de venda forçada.

Por fim o autor apresenta o instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Por esta modalidade de desapropriação ser considerada pela Doutrina uma forma de sanção pelo descumprimento da função social produtiva, é esta a modalidade em que a maioria dos autores se debruça sobre a possibilidade de desapropriar aquele que torna a terra produtiva do ponto de vista agrícola, mas viola a função social da propriedade. Esta modalidade de desapropriação sancionatória traz a previsão expressa de sanção, ao prever indenização a ser paga por títulos da dívida agrária depois da desapropriação do bem. A parte legitimada a figurar no polo ativo da lide é a União, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O procedimento para esta modalidade de desapropriação é sumário e foi alterado pela Lei Complementar nº 88 de 1996.

A perícia é fundamental nesta modalidade de desapropriação pois é requisito insuperável a comprovação do descumprimento da função ambiental. Sem a devida comprovação da violação da função social não há qualquer possibilidade de desapropriação nesta modalidade, pois esta modalidade consiste eminentemente em uma sanção. É exatamente este caráter sancionatório que permite doutrinadores e juristas arguir que a desapropriação sanção permite a compensação da sociedade dos danos causados pelo desapropriado, devendo portanto perícias indicarem os danos ambientais verificados na propriedade e levantar os custos para a recomposição da área deduzindo estes custos da eventual indenização a ser paga ao ex proprietário.

Harada esclarece que a Jurisprudência tem aceito a realização de uma desapropriação meio, por interesse social ou por utilidade pública, para depois prosseguir com uma “desapropriação” fim que seria a inclusão daquela gleba de terras no programa de reforma agrária. Tal possibilidade existe mas destaca-se que neste caso a desapropriação deve, para com o proprietário original obedecer os trâmites da desapropriação por interesse social ou por utilidade pública, que incluem indenização prévia em dinheiro no valor de mercado.

### 3 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL - ASPECTOS LEGAIS E FÁTICOS

A preservação do meio ambiente saudável é de interesse de todos os integrantes da sociedade brasileira e internacional. A capacidade humana de destruição do meio ambiente tem sido potencializada pela tecnologia e pelos motores do capitalismo, e o jurista Miguel Reale traz o seguinte ensinamento sobre o tema:

"A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorríamos a esta para dar uma base estável ao Direito, assistimos, hoje a uma trágica inversão sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre."<sup>40</sup>

A preservação do meio ambiente saudável consiste em obrigação de todos para com as gerações futuras e obriga a todos.

#### 3.1 A Constituição de 1988 na proteção do meio ambiente

Propriedades rurais em todo o Brasil têm papel fundamental e protagonista na preservação do meio ambiente. Além do cobrirem vasto território nacional, a maior parte do território ao sul da Amazônia, as propriedades utilizam cerca de 70% da água doce disponível no Brasil, possuem sistema próprio que normatizam sua utilização em relação à preservação do meio ambiente (Código Florestal e Sistema Nacional de Unidades de Conservação), utilizam uma série de defensivos agrícolas (agrotóxicos) potencialmente lesivos ao meio ambiente e exercem papel fundamental como refúgio de fauna e reserva de flora, contribuindo para a conservação da biodiversidade local.<sup>41</sup>

A preservação do meio ambiente no Brasil, um país com enorme vocação agrícola, necessariamente permeia o cumprimento da função social por parte de propriedades rurais na preservação do meio ambiente e no uso adequado dos recursos naturais, conforme os preceitos constitucionais.

---

<sup>40</sup> REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987.p. 297.

<sup>41</sup> BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, São Paulo, v. 4, n. 1, 2008. p. 14.

O Estado tem o dever de regular e tutelar ao lado da sociedade as atividades de uma propriedade rural sob pena de não somente descumprir a Constituição, mas principalmente comprometer as gerações futuras.

A Constituição Federal traz um capítulo específico para tratar do meio ambiente, o *Capítulo VI do Título VIII - Da Ordem Social*, porém a questão está presente em uma série de outros dispositivos constitucionais. Tal aferição é somente coerente com a constatação de que o garantia de um meio ambiente saudável está presente em inúmeros aspectos da sociedade brasileira, inclusive nos direitos fundamentais constantes do artigo 5º da Constituição:

“LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”<sup>42</sup>

Mais especificamente com relação ao meio ambiente a constituição prevê:

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”<sup>43</sup>

Mais especificamente com relação à função social ambiental da propriedade rural a Constituição Federal prevê:

"Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel 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.

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

---

<sup>42</sup> BRASIL.Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2014.

<sup>43</sup> BRASIL.Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2014.

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. "44

Percebe-se que o preceito constitucional indica que somente quando todas as partes integrantes da função social da propriedade estiverem simultaneamente cumpridas é que a propriedade estará protegida da sanção prevista no artigo 184, da CF. Todavia, proprietários rurais que violam a função social quanto a questões ambientais têm se defendido nos tribunais utilizando-se do inciso II artigo 185 da CF, argumentando que a propriedades privadas rurais produtivas que violam a demais funções sociais estão protegidas da desapropriação prevista no artigo 184.

O entendimento histórico que tem prevalecido nos tribunais ampara a posição dos proprietários rurais, vez que propriedades rurais que atendem os requisitos de produtividade estabelecidos infra constitucionalmente têm recebido tratamento especial e não têm sido desapropriadas.

A interpretação sistemática da Constituição pode levar o intérprete a uma conclusão diferente de grande parte da jurisprudência, vez que a condição de produtiva da propriedade está necessária atrelada a sua função social. O artigo 185 da Constituição, assim como qualquer outro, não pode ser interpretado de maneira isolada, literal ou absoluta. A Constituição é um sistema interligado de normas e não um conjunto de normas independentes. Neste sentido Roberto Eros Grau em seu voto na Ação de Inconstitucionalidade 3.685-8, esclarece:

"Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer norma da Constituição impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dela da norma até a Constituição. Uma norma jurídica isolada, destacada desprendida do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum"<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2014.

<sup>45</sup>. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN n. 3.685-8*. Plenário. Autor: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Réu: Congresso Nacional. Min. Ellen Gracie. Brasília, 20 de

Infere-se que é necessário buscar critérios de interpretação sistemáticos da Constituição para solucionar o problema em tela, critérios que, segundo a interpretação sistemática da Constituição, buscam valorizar a integralidade da constituição como um conjunto de normas harmônicas evitando contradições.

### 3.2 A regulamentação infra constitucional da desapropriação sanção

A regulamentação do artigo 186 é presentemente realizada através da Lei 8629 de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

O artigo sexto da lei traz a seguinte previsão em seu caput:

“Art. 6 ° 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”<sup>46</sup>

Nos seus incisos o artigo traz diferentes índices de produção agrícola e pecuária produtividade e aproveitamento da terra. A leitura e a interpretação superficial do artigo permitiriam a conclusão de que bastaria atingir os índices de produtividade ensejados para que a propriedade pudesse ser considerada produtiva, todavia a ressalva da exploração racional da propriedade retira o caráter aparentemente absoluto dos índices de produtividade para que a propriedade seja considerada produtiva. Ademais a própria Lei ora estudada traz elementos adicionais para possibilitar sua interpretação.

A Lei, em seu artigo 9º, traz mais luz sobre a matéria:

"Art. 9 ° A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:  
I - aproveitamento racional e adequado;  
II - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;  
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;  
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

---

março de 2006. Disponível em <[www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf](http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf)>. Acesso em 24/07/2014.

<sup>46</sup> BRASIL. *Lei Nº 8.629, de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2013.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

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

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. <sup>47</sup>

A mesma Lei revela o entendimento do legislador infraconstitucional acerca do cabimento ou não da desapropriação sanção para propriedades cumpridoras tão somente do caráter produtivo da função social da propriedade, mas violadora de outras funções.

Deduz-se que o legislador infraconstitucional, que regulamenta o dispositivo constitucional, entende que o critério de produtividade não é absoluto quando a classificação da propriedade como produtiva ou não. Ademais, sua posição sobre o cabimento da desapropriação no caso do descumprimento de qualquer parte integrante não poderia ser mais clara quando o mesmo esclarece que a função social da propriedade só é cumprida quando todos os seus requisitos são "*simultaneamente*" preenchidos. Posição esta não observada por grande parte dos tribunais.

Órgãos do poder executivo tem o mesmo entendimento. Neste sentido destaca-se ainda o Parecer Conjunto Coordenação Geral Agrária, De Processos Judiciais E De Pesquisas Jurídicas, Coordenação De Processos Agrários, Legislação, Normas E Pesquisas Jurídicas, Coordenação Jurídica, Ministério Do Desenvolvimento Agrária 11/2004 que textualmente indica não ser suficiente o atendimento do caráter econômico da função social da propriedade para proteger a propriedade da desapropriação sanção.<sup>48</sup>

Um segundo argumento daqueles que defendem a aparente vedação da aplicação da desapropriação sanção para fins de reforma agrária quando a propriedade produtiva do ponto de vista agrícola não cumpre outro componente da função social é o aparente contra senso entre desapropriar aquele que comete graves crimes ambientais na propriedade rural que tem relevante interesse ambiental e assentar na propriedade dezenas, senão centenas, de famílias. Segundo esta

---

<sup>47</sup> BRASIL. *Lei Nº 8.629, de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2013.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Parecer Conjunto 11*. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/legis\\_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2014.

argumentação, respaldada por inúmeros referenciais históricos principalmente das décadas de 1970 e 1980, o assentamento destas famílias gera um impacto ambiental muito forte, com consequências indesejadas.

Ciente do passivo histórico de assentamentos que foram comumente instalados sem critérios objetivos e geraram enormes passivos ambientais, o Conselho Nacional de Meio Ambiente vem normatizando o tema através das sucessivas resoluções 289/2001, 318/2002, 356/2004, 387/2006 e mais recentemente 458/2013, cujos trechos são colacionados abaixo.

"Art. 1o Esta Resolução estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e de empreendimentos de infra estrutura, passíveis de licenciamento, realizados em assentamentos de reforma agrária.

[...]

Art. 3o O licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris e dos empreendimentos de infra estrutura, passíveis de licenciamento, em assentamentos de reforma agrária, será realizado pelo órgão ambiental competente.

§ 1o Os empreendimentos de infraestrutura e as atividades agrossilvipastoris serão licenciados mediante procedimentos simplificados constituídos pelos órgãos ambientais considerando como referência o contido no Anexo.

§ 2o O procedimento de licenciamento simplificado deverá ser requerido:

I - pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público; e II - pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

§ 3o As atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme definido no art. 2o desta Resolução, independem das licenças a que se refere este artigo.

§ 4o Caso o órgão ambiental competente identifique potencial impacto ambiental significativo deverá exigir o procedimento ordinário de licenciamento."<sup>49</sup>

As resoluções do CONAMA têm caráter normativo e demonstram a preocupação dos diversos órgãos envolvidos em garantir que as propriedades alvo de desapropriação cumpram integralmente sua função ambiental. O órgão responsável por conduzir administrativamente os processos de desapropriação sanção para fins de reforma agrária é o Instituto Nacional de Colonização (INCRA), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em 2004, o referido ministério foi provocado a emitir parecer sobre a possibilidade do INCRA proceder com atos administrativos desapropriatórios em propriedades que atingiam os índices de produtividade agrícolas e de ocupação da terra mas que simultaneamente descumpriam a função social ambiental

---

<sup>49</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução 458*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=701>>. Acesso em: 25 maio 2014.

da propriedade. O parecer é extenso e faz relevante levantamento doutrinário e jurisprudencial e chega às seguintes conclusões:

### "III - CONCLUSÕES

112. Diante do exposto e considerando o ordenamento jurídico vigente, nosso parecer alcança as seguintes conclusões: a) Deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade. b) A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar ipso facto o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional. c) No contrário senso da expressão “exploração racional”, preceituada no caput do art. 6º da Lei nº 8.629/93 se desenham todas as situações de ilícito possíveis, e previstas em regimes jurídicos próprios, entre elas cada qual que vier a configurar vulneração dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, na tipificação a eles dada pelos parágrafos 2º a 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93. d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da propriedade possa ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, compete autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo. e) Nos demais casos, compete ao órgão federal executor da política e reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores das políticas conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93. f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III e IV da CF/88, (II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores).<sup>50</sup>

Evidencia-se que tanto do ponto de vista legislativo quanto administrativo, há regulamentação e ferramentas suficientes para proceder com a desapropriação sanção em desfavor dos proprietários descumpridores da função social ambiental.

### 3.3 A realidade rural brasileira no atendimento das normas ambientais

<sup>50</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Parecer Conjunto 11*. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/legis\\_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2014.

O presente estudo não tem como objetivo analisar nem elencar individualmente as violações às normas ambientais que ensejariam a desapropriação, mas não pode deixar de invocar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando de sua eventual aplicação. A invocação dos citados princípios faz-se necessária pois o emaranhado de legislações ambientais apresenta-se muitas vezes inaplicável para o produtor rural, e a perda da do direito de propriedade é a sanção mais grave com relação a este direito específico.

Dentre as possíveis críticas ao arcabouço normativo ambiental, somente em relação ao licenciamento ambiental, que em tese deve preceder o início das atividades produtivas, um levantamento da CNA estimou em mais de um milhão de propriedades rurais irregulares no Brasil, no Paraná 20% (vinte por cento)<sup>51</sup> das propriedades rurais estão irregulares, no Rio Grande do Sul 48% (quarenta e oito por cento) das propriedades da agricultura familiar estão irregulares.<sup>52</sup>

"Inúmeras são as controvérsias geradas em torno da questão do Licenciamento Ambiental da Atividade Rural. Entretanto, o enfoque em que se tem direcionado as possíveis soluções não é o que um dos seus principais agentes necessita. O Licenciamento Ambiental da Atividade Rural, regido, dentre outras, pelas Lei 12.651/2012 e Lei Complementar 140/2011 tem na pessoa do empreendedor, que neste caso, é o produtor rural, o responsável pela sua promoção. Todavia, esse agente, parte de um processo administrativo, desconhece totalmente este instituto, e tal desconhecimento gera uma conclusão precipitada de sua parte: a de que ele funciona apenas como mais um obstáculo imposto pelo Estado à sua atividade, e, em consequência desse raciocínio o empreendedor rural defende a ideia de que essa fiscalização ambiental exercida pelo Poder Público prejudica o desenvolvimento do próprio país."<sup>53</sup>

O complexo emaranhado de leis ambientais a que o produtor está submetido não se limita ao licenciamento ambiental, na verdade atinge o produtor em todos os aspectos de sua atividade. São dezenas de órgãos municipais, estaduais e federais que exigem procedimentos administrativos burocráticos, comumente disponíveis apenas nas capitais, e cercados dos mais diferentes

---

<sup>51</sup> PARANÁ POSSUI 10% DAS TERRAS IRREGULARES DO PAÍS. O PARANÁ, 05 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.oparana.com.br/cidades/parana-possui-10-das-terras-irregulares-do-pais-44000/>>. Acesso em: 25 maio 2014.

<sup>52</sup> METADE DAS PROPRIEDADES RURAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO. *Jornal do comércio*, 10 dez. 2013. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=142121>>. Acesso em: 25 maio 2014.

<sup>53</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo administrativo de licenciamento ambiental. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte*, n. 17, set./out. 2004. p. 17.

condicionantes que acabam por indiretamente promover que produtores rurais operem em constante violação às normas ambientais.

Evidencia-se a necessidade de observar a natureza e a gravidade da violação das normas ambientais, do dano ambiental e o grau de reprovabilidade da conduta para, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, avaliar se aquela conduta pode ensejar a desapropriação sanção.

## 4 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL - ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIOS

A doutrina e a jurisprudência não estão em plena concordância no posicionamento com relação à proteção do meio ambiente através da restrição do direito de propriedade. A doutrina tem um posicionamento de vanguarda, apoiando-se em princípios do Direito para elaborar suas posições. Já a jurisprudência possui posicionamento mais conservador sobre a matéria, muito vinculado às dificuldades práticas em atender todos os aspectos da função social da propriedade rural.

### 4.1 A visão da doutrina: desapropriação por graves crimes ambientais no campo

Silva argui que a propriedade rural, ao atender os requisitos de produtividade preconizados no artigo 186 da CF, deve “respeitar as normas ambientais que envolve obrigações negativas, como o dever de não desmatar, de não polir, de não degradar etc.), além de atender as normas trabalhista e garantir o bem estar dos que labutam a terra...” e que a propriedade está gravada de uma hipoteca ambiental/social constante.<sup>54</sup>

Silva cita o doutrinador Benedito Ferreira Marques, que defende que a propriedade é a própria função social, indicando que o proprietário que não cumprir sua função social deve ser expropriado sem direito a indenização, uma vez que somente a propriedade cumpridora da sua função social merece proteção legal. Na mesma linha o autor cita Roberto Eros Grau que, corroborando com os argumentos de Marques, defende ainda que a propriedade descumpridora de sua função social não deve ser desapropriada, mas expropriada, tamanho o vínculo entre a propriedade e a sua função social.<sup>55</sup>

Para Canotilho, a proteção do meio ambiente traz à tona o problema "das relações recíprocas entre a garantia institucional da 'propriedade' e do direito fundamental da propriedade, por um lado, e o da proteção do ambiente, por outro."<sup>56</sup> Derani traz outra interpretação do problema,

---

<sup>54</sup>SILVA, Marcelo Ribeiro. O trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. *Revista do direito do trabalho*. São Paulo, v. 34, n. 132, p.88, out./dez. 2008.

<sup>55</sup>SILVA, Marcelo Ribeiro. O trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. *Revista do direito do trabalho*. São Paulo, v. 34, n. 132, p.88, out./dez. 2008.

<sup>56</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra : Coimbra , 1995. p.88.

indicando que o direito ambiental trabalha na "complementação entre o público e o privado," uma vez que é de interesse público a preservação do meio ambiente, e que, em sendo matéria de interesse público, invariavelmente deverá ter consequências das atividades de interesse privado, como também indicado no artigo 5º da Constituição Federal.<sup>57</sup>

Entende Benjamim que:

"Qualquer tutela do mio ambiente implica sempre interferência no direito de propriedade. Interferência essa que, no sistema jurídico brasileiro, mais do que meramente facultada, ou tolerada, é, na sua origem constitucional, imposta, tanto para o Poder Público, como para o particular; eis que o fundamento da inafastabilidade das obrigações ambientais."<sup>58</sup>

Segundo o ensinamento de Serrano Moreno, é legítimo à coletividade exigir do proprietário o cumprimento da função social ambiental:

"La utilidad de una función ecológica de la propiedad implicaría, pues, la existencia de una limitación al uso del titular de un bien, exigible como obligación jurídica de éste, a partir de la facultad de otro de exigir el respeto a un interés o bien (el ambiente) del que es 'propietario' como miembro de la sociedad (por tratarse de un derecho subjetivo público) o en virtud del derecho subjetivo (privado) que a él haya reconocido el ordenamiento jurídico."<sup>59</sup>

Tal entendimento por fim concilia e harmoniza o encontro entre o direito do proprietário e o interesse da sociedade no meio ambiente, sem que um direito ofusque o outro. Cavedon arremata sua análise sobre a correlação ente a função social ambiental da propriedade e o direito do proprietário com:

"A partir dos elementos destacados do regime jurídico do Direito de Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro, frente à Função Social e Ambiental da Propriedade; e da proteção legal do Meio Ambiente, pode-se conceber este Direito como o poder do titular do domínio sobre um bem de fazer uso do mesmo dentro dos limites impostos pelo seu dever de atender uma Função Social, correspondente ao uso de acordo com os

---

<sup>57</sup> DERANI, Cristiane apud CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p.88.

<sup>58</sup> BENJAMIN, Antônio Herman apud CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 123.

<sup>59</sup> SERRANO Moreno, José Luis apud CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 124.

interesses da coletividade, e uma Função Ambiental, para o cumprimento da qual o proprietário deverá promover dos bens ambientais nela existentes."<sup>60</sup>

Acerca da possível proteção do artigo 185, Varella esclarece:

"[...] Logo, ao se considerar como princípio a suficiência apenas do primeiro requisito para o cumprimento da função social como excludente dos demais, conclui-se que os outros três incisos (art. 186, II, III e IV) não teriam qualquer utilidade, embora presentes no texto constitucional, não poderiam servir de critério para averiguação do cumprimento da função social da propriedade e por consequência da realização de desapropriações com fins de reforma agrária.[...]"<sup>61</sup>

O entendimento doutrinário majoritário é notadamente progressista e favorável à aplicação da desapropriação sanção quando do descumprimento da função social ambiental, ainda que tal entendimento não seja pacífico.

Há ainda na doutrina uma discussão, menos pacífica, sobre o quantum indenizatório quando da aplicação da desapropriação sanção. A regra geral para indenização por desapropriação por interesse público é da indenização prévia a preço justo em dinheiro, todavia a Lei que regulamenta a desapropriação sanção por descumprimento da função social prevê uma sanção ao proprietário ao indenizá-lo através de títulos da dívida pública, que levam anos para serem convertidos em dinheiro. A discussão doutrinária gira em torno da responsabilização civil do proprietário que descumpra a função social ambiental da propriedade ao causar danos ao meio ambiente. Neste sentido parte da doutrina defende a aplicação do princípio da *restitutio in integrum*, descontando os custos de reparação dos danos degradação do meio ambiente. Uma segunda corrente doutrinária entende que a indenização deve ser integral e que o ônus de recompor os danos ocorridos na propriedade é do novo proprietário, o Estado. Há ainda aqueles que entendem que nenhuma indenização é devida ao descumpridor da função social da propriedade, como exemplificado pelo posicionamento do jurista Carlos Frederico Marés.

---

<sup>60</sup> CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 125.

<sup>61</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998. p.251.

"Estes bens não só carecem de proteção jurídica, como o Estado tem obrigação de retirar das mãos de seus proprietários, mesmo que a produção seja em regime de contrato agrário. [...] a propriedade produtiva que não cumpre a função social sequer pode ser desapropriada, deve seguir a linha das produtoras de psicotrópicos e ser expropriadas sem pagamento de indenização"<sup>62</sup>

E o autor vai além em sua argumentação:

"Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais."<sup>63</sup>

Estes defendem que sem a legitimação necessária do cumprimento da função social ambiental da propriedade não há propriedade, pois o direito está necessariamente atrelado ao dever. Tal posicionamento aparenta ser demasiadamente duro e violador dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

#### 4.2 A jurisprudência na desapropriação por descumprimento da função social ambiental

Ainda que a doutrina tenha um posicionamento progressivo com relação à possibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, o mesmo não ocorre com relação à Jurisprudência. Até o presente momento o Supremo Tribunal Federal ainda não enfrentou diretamente a questão do cabimento de tal medida. Instâncias inferiores, têm variado no entendimento do cabimento ou não da desapropriação sanção nos casos de violação da função social ambiental, tal variação notavelmente também é influenciada pelo grau da ofensa ambiental, mas ainda assim o entendimento sobre o cabimento da referida desapropriação não é pacífico. A jurisprudência abaixo colacionada ilustra a dificuldade de uniformização de jurisprudência até o presente momento.

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL.

---

<sup>62</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. p. 129.

<sup>63</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003. p. 48.

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 socioambiental propriedade, não se mostra razoável que a propriedade produtiva, jamais antes alvo de fiscalização ambiental, e com projeto técnico de recuperação florestal em fase de implantação (art. 7º da Lei n.º 8.629/93), aprovado pelo órgão de fiscalização estadual antes da vistoria do INCRA, sem qualquer atividade degradadora, possa ser passível de desapropriação-sanção para reforma agrária. Eventuais posteriores descumprimentos do cronograma, ou falhas na execução do projeto, constatados após a vistoria do INCRA, devem ser submetidos à fiscalização pelos órgãos competentes e sujeitos às variadas sanções cabíveis. Inviabilidade, nesse contexto, de admitir que a propriedade produtiva não atenderia à sua função socioambiental e possa ser expropriada na forma grave do art. 184 da Lei Maior. 3. Acresce que a notificação enviada aos proprietários antes da vistoria nem sequer especificou a documentação ambiental necessária, a qual foi desconsiderada pelo INCRA, mesmo após a impugnação e interposição de recurso administrativo pelos interessados, comprovando o termo de compromisso celebrado com o órgão estadual e o projeto técnico de recuperação florestal. Correta, portanto, a sentença que declarou a nulidade do procedimento expropriatório. 4. Apelação do INCRA e remessa necessária desprovidas. Apelação dos Autores parcialmente provida, para majorar os honorários sucumbenciais. (TRF-2 - REEX: 200750050004957 , Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013)"<sup>64</sup>

O posicionamento conservador do TRF-2 no julgado colacionado é contrastado pelo posicionamento mais vanguardista do TRF-3 que admite que violações ambientais interferiram na qualificação da propriedade como produtiva.

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA (LEI 8.629/93). AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE.

<sup>64</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. Reexame Necessário. REEX 200750050004957. Sexta Turma Especializada. Recorrente: José Augusto Simão e outros. Recorrido: Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA. Relator: Des. Guilherme Couto. Rio de Janeiro, 24 de julho 2013. Disponível em: < <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-/200750050004957-trf2>>. Acesso em: 27/07/2014.

SENTENÇA IMPROCEDENTE. APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO RETIDO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. NORMAS DE DIREITO AMBIENTAL. ÍNDICE DE RESERVA LEGAL. ÍNDICE DE EFETIVO PECUÁRIO. LAUDO TÉCNICO DO INCRA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. PRINCÍPIO DA PERSUASÃO RACIONAL DO JUIZ. AFASTAMENTO PONTUAL PELO MAGISTRADO DE CONCLUSÃO DO PERITO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11. RETROATIVIDADE. IRRELEVANTE. CONTRATO DE ARRENDAMENTO AGRÁRIO. EXPLORAÇÃO INADEQUADA DE ÁREA DE RESERVA AMBIENTAL. GRAU DE EFICIÊNCIA DE EXPLORAÇÃO. IMÓVEL IMPRODUTIVO. APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. AGRAVO RETIDO NÃO CONHECIDO POR FALTA DE REITERAÇÃO EM SEDE RECURSAL. 1.A própria Constituição Federal alberga, em seus artigos 184 a 186 e respectivos incisos, as diretrizes fundamentais a serem observadas no caso de desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária. 2.A autorização para regular prosseguimento da desapropriação não se dá simplesmente porque a utilização da propriedade em tela mostra-se em confronto com a legislação ambiental de regência, mas sim porque tais violações repercutiram negativamente nos métodos de aferição da produtividade do imóvel, a ponto de produzir índice revelador da improdutividade. (...) 12. Não se deve computar, para efeito de cálculo da variável unidade animal (UA), rebanhos apascentados em áreas de proteção ambiental, sob pena de estar-se premiando comportamento que a lei desautoriza. 13. Não há razão na alegação do apelante no sentido de que teria tido prejuízo por conta da indevida aplicação retroativa da Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003, uma vez que o comando veiculado por referida norma já era exigível por força do artigo 10 , inciso IV, da Lei 8.629, de 25 de fevereiro 1993. 14. Apelo desprovido. Agravo retido não conhecido por falta de reiteração em sede recursal.(TRF-3 - AC: 2583 SP 2002.61.07.002583-4, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, Data de Julgamento: 21/06/2005, SEGUNDA TURMA)"<sup>65</sup>

A incerteza apontada tem sido reconhecida nos tribunais como por exemplo o Superior Tribunal de Justiça.

"[...] O Tribunal de origem reconheceu que o imóvel expropriado não se enquadra no conceito de terra improdutiva para fins de reforma agrária, já que, consoante perícia técnica, alcançou os índices GUT de 61% e GEE de 100,21%, e desse modo, cumpriu a função social da terra, prevista no art. 186 da CF/88. A reforma de tal entendimento requer análise de matéria constitucional, o que é defeso em recurso especial, tendo em vista que a delimitação de competência estabelecida pelo art. 105, III, da Carta Magna de 1988 destina-se a uniformizar, tão somente, a interpretação do direito infraconstitucional federal. 3. Agravo regimental não provido."<sup>66</sup>

<sup>65</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Civil. AC: 2583 SP. Segunda Turma. Apelante: Francisco Alves Linhares Neto. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. São Paulo: Relator; Des. Cotrim Guimarães. Disponível em: < <http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19181955/apelacao-civil-ac-2583-sp-20026107002583-4-trf3>>. Acesso em: 27/07/2014.

<sup>66</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial. *AgRg 1004060/PR*. Primeira Turma. Agravante: Cloriolando Barbosa de Macedo e outro. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Brasília, 6 de maio de 2010. Disponível em: <[stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9272050/agravo](http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9272050/agravo)>

No RESP 1138517, o Superior Tribunal de Justiça sugere o cabimento da desapropriação sanção no caso de descumprimento da função social ambiental, mas deixa de autorizar o prosseguimento do processo de desapropriação por ausência de comprovação da violação da função social ambiental:

"[...]5. Sobre essa propriedade recai o influxo de outros interesses - que não os meramente individuais do proprietário - que a condicionam ao cumprimento de uma função social. 6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF. 7. Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna. 8. Há, conforme se observa, uma nítida distinção entre a propriedade que realiza uma função individual e aquela condicionada pela função social. Enquanto a primeira exige que o proprietário não a utilize em prejuízo de outrem (sob pena de sofrer restrições decorrentes do poder de polícia), a segunda, de modo inverso, impõe a exploração do bem em benefício de terceiros. 9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores. 10. No caso concreto, a situação fática fixada pela instância ordinária é a de que não houve comprovação do descumprimento da função social da propriedade. Com efeito, não há como aferir se a propriedade - apesar de produtiva do ponto de vista econômico, este aliás, o único fato incontroverso - deixou de atender à função social por desrespeito aos requisitos constantes no art. 9º da Lei n. 8.629/93. 11. Analisar a existência desses fatos, conforme narrado pelo agravante, implica revolvimento de matéria probatória, o que é vedado a esta Corte Superior em razão do óbice imposto pela Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido."<sup>67</sup>

Nos julgados pretéritos, o Supremo Tribunal de Federal tem encontrado outras circunstâncias fáticas ou processuais que lhe permitiram decidir os processos sem atacar diretamente a questão do cabimento da desapropriação sanção em propriedades produtivas. As circunstâncias encontradas englobam a comprovação de improdutividade da propriedade, ausência de notificação prévia de inspeção ao proprietário, a impossibilidade de reexame de provas, o descumprimento de algum procedimento por parte dos representantes do Estado, dentre tantas

---

regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1004060-pr-2007-0259850-6/relatório-e-voto-14305>. Acesso em: 20 ago. 2014.

<sup>67</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial. *AgRg 1138517/MG*. Agravante: Adriano Chafik Luedy e outros. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2011. Disponível em: <stj.jusbrasil.com.br/jurisprudência/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1138517-mg-20090085811-0-stj>. Acesso em: 20 ago. 2014.

outras circunstâncias encontradas que permitiram ao Supremo não decidir especificamente sobre o tema, como evidenciado abaixo:

“DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. REQUISITOS LEGAIS. GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA (GUT) E FUNÇÃO AMBIENTAL. HONORÁRIOS. 1. Sentença que anula processo administrativo de desapropriação e arbitra honorários de sucumbência de R\$ 25.000,00. 2. Reexame necessário (CPC, art. 475, I) 3. Apelação do réu alegando: a) impossibilidade de paralisação liminar do processo administrativo de desapropriação; b) imprestabilidade do laudo pericial; c) improdutividade do imóvel; d) descumprimento da função ambiental; e e) irrazoabilidade dos honorários advocatícios. 4. Parecer da Procuradoria Regional da República opinando pelo provimento parcial da apelação e da remessa oficial, para que seja reduzido o valor dos honorários de sucumbência. 5. A paralisação do processo administrativo expropriatório foi decidida em agravo de instrumento anterior (AGTR nº 98.192/SE, TRF 5ª R, Primeira Turma, Des. Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 14/14/10, p. 235). Pretensão liminar da qual não se conhece. 6. Na apuração da produtividade dos imóveis rurais, consideram-se efetivamente utilizadas "as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica" (Lei nº 8.629/93, art. 6º, parágrafo 3º, inciso V). Determinação, no caso, não observada. 7. Inexistência de prova de que a exploração do imóvel rural esteja sendo nociva ao ambiente. 8. Descumprimento da função social da propriedade não evidenciada. (...)"<sup>68</sup>

Mesmo sem ter decidido diretamente sobre o tema, Ministros do Supremo Tribunal Federal, como o Ministro Celso de Melo tem se posicionado sobre o tema, como por exemplo no processo MS 22.164-SP:

"[...] O dever que constitucionalmente incube ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental não o impede, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover, na forma do ordenamento positivo, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade rural - consoante expressamente proclamado pela Lei 8.629/93 (art.9, II e seu § 3º) e enfatizado pelo art. 186, II, da própria Carta Política - consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, sob pena de, em

---

<sup>68</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Reexame Necessário. REEX 200985020001029. Primeira Turma. Recorrente: Raimundo Juliano Souto Santos. Recorrido: Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA. Recife, 11 de abril de 2013. Disponível em: <trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia;23374058/apelação-reexame-necessário-reex-200985020001029-trf5>. Acesso em 28 ago. 2014.

descumprindo esses encargos, sofrer a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.[...]"<sup>69</sup>

O Ministro reiterou sua posição na ADI 2.213-MS:

"[...]O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incube ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem estar dos que na terra labutam; (2) manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.[...]"<sup>70</sup>

Com relação à questão do quantum indenizatório o TCU reconheceu como cabível a dedução dos valores necessários para a recuperação da área degradada na quantificação do valor a ser indenizado. Tal matéria tampouco foi enfrentada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal.

"[...] no sentido de disseminar à Superintendência Regional do Incri no Mato Grosso, SR-13 que dê continuidade aos processos de desapropriação somente naqueles casos em que foi efetuada a devida avaliação do passivo ambiental das terras a serem desapropriadas com a consequente consideração de seu valor no cômputo do montante da justa indenização."<sup>71</sup>

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança. *MS 22164/SP*. Plenário. Paciente: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Réu: Presidente de República.. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 20 ago. 2014.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança. *ADI 2213/MG*. Plenário.. Autor: Ivaneck Perez Alves e outros. Réu: Presidente de República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de abril de 2002. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861>. Acesso em: 20 ago. 2014.

<sup>71</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *PA 2213/MG*. Processo Administrativo, Segunda Câmara. Brasília, 2004. Ivaneck Perez Alves e outros vs Presidente de República.. Disponível em:

Evidencia-se que a ausência de um posicionamento específico do Supremo Tribunal Federal dificulta o posicionamento dos tribunais inferiores e torna o posicionamento destas instâncias vacilante.

#### 4.3 Iniciativas legislativas

A aparente suficiência de normatização infraconstitucional para a aplicação da desapropriação sanção quando da violação da função social ambiental, tem se mostrado aparentemente insuficiente para sanar eventuais divergências, vez que há ainda controvérsia acerca da matéria. Em matéria análoga, o Projeto de Emenda Constitucional de número 438/2004 pretende emendar a Constituição para que nos casos de ocorrência de trabalho escravo a consequência seja a expropriação da propriedade. A PEC 438/2004, já foi devidamente aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e aguarda votação em segundo turno.

O texto em discussão teve sua redação inicial nos seguintes termos:

"As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto Constitucional:  
Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:  
"Art 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.  
Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com a destinação específica, na forma da lei."<sup>72</sup>

O diário da Câmara dos Deputados nº 082, ano LXVII, de 23 de maio de 2012, que traz a aprovação do referido texto, traz intensa discussão entre os deputados acerca da inclusão do aspecto ambiental na referida PEC. Todavia, os esforços dos deputados que defendiam tal inclusão não se mostraram suficientes e o aspecto ambiental foi deixado de fora da PEC 438/2004.<sup>73</sup>

---

<redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861>. Acesso em: 20 ago. 2014. Acórdão 1.362/2004, Tribunal de Contas da União. Publicado no Diário Oficial da União de 16 set. 2004.

<sup>72</sup> BRASIL. *Lei N° 8.629, de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2013.

<sup>73</sup> CÂMARA aprova PEC do trabalho escravo, *Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 62, ano, LXVII*. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

Tal posicionamento confirma a hipótese inicial de que a sociedade, através do legislador, entende que há diferentes graus de reprovabilidade das diferentes formas de deixar de cumprir a função social da propriedade rural. No entendimento do legislador os descumprimentos da função social quando do cultivo de plantas psicotrópicas e quando do emprego de trabalho escravo merecem uma punição diferenciada.

A primeira leitura enseja a possível interpretação de que ainda é necessária uma intervenção legislativa constitucional para os casos de descumprimento da função social ambiental da propriedade rural. Todavia, é importante destacar que a PEC 438/2004 não altera os artigos 184 e 186 da Constituição, se limitando a alterar o artigo 243, que não trata de desapropriação por descumprimento da função social, mas de expropriação.

O referido projeto não está em contradição com a interpretação que entende que a desapropriação sanção é cabível às propriedades produtivas do ponto de vista agrícola por violação da função social ambiental da propriedade rural, nem evidencia a necessidade de emenda constitucional para que tal interpretação seja aplicada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição da função social como balizadora do direito de propriedade alterou de sobremaneira o próprio direito de propriedade. Tal alteração se deu através de um processo gradativo movido pela percepção social de que alterações em relação direito de propriedade eram necessárias. O processo evolutivo do direito de propriedade é dinâmico por todo o mundo ocidental e sofre impactos de inúmeros aspectos socioeconômicos.

No Brasil o processo de evolução do conceito de propriedade não se encerrou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nem com a regulamentação infraconstitucional dos artigos pertinentes. A evolução continua, sempre exposto a evoluções legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais. A função social é tão importante no direito de propriedade que sua inobservância pode em alguns casos ensejar a própria perda do direito de propriedade, a maior sanção possível dentro do direito de propriedade. A desapropriação por violação da função social está em plena aplicação no Brasil para algumas situações específicas.

Com relação ao tema específico do trabalho, qual seja a aplicação da desapropriação sanção por descumprimento da função social ambiental da propriedade rural, há ainda uma incerteza com relação ao seu cabimento. Grande parte da doutrina entende que o arcabouço normativo é suficiente para sua aplicação, vez que a combinação dos artigos 5º, 184, 186 e 225 da Constituição Federal, da Lei 12.651 de 2012 e, principalmente, a Lei 8.629 de 1993, dentre outras, e de instruções normativas, portarias e outros regramentos pertinentes de ordem administrativa são suficientes para determinação do cabimento de tal sanção. Uma segunda vertente doutrinária entende que o artigo 185 da Constituição protege a propriedade rural produtiva do ponto de vista agrícola da sanção de desapropriação por descumprimento das demais funções sociais da propriedade rural.

A jurisprudência tampouco é pacífica com relação ao tema. Há posicionamentos jurisprudenciais vacilantes acerca do tema, há um conjunto de votos, inclusive de ministros do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que indicam que a função social da propriedade não se limita à sua produtividade agrícola, e que o descumprimento de uma segunda função social, mesmo com o cumprimento da primeira, possa ensejar a desapropriação da

propriedade. Todavia, o Supremo Tribunal Federal ainda não se posicionou especificamente sobre o tema. Em julgados recentes, o Supremo Tribunal Federal tem encontrado outros componentes, irregularidades nos processos administrativos do órgão competente, insuficiência de provas, improdutividade da propriedade, ilegitimidade das partes e violação de normas processuais, dentre outros, que permitiram o Tribunal decidir acerca dos diferentes processos sem decidir sobre o cabimento ou não da referida sanção.

A sociedade, através dos seus representantes eleitos e de manifestações populares, tem demonstrado uma crescente conscientização ambiental. A relevância das propriedades rurais no meio ambiente é altíssima, e o equilíbrio entre a produção de alimentos e insumos e a preservação do meio ambiente é um objetivo da sociedade. Propriedades rurais cobrem a maior parte do território brasileiro ao sul da Amazônia, são responsáveis pela maior parcela de utilização de água no Brasil e têm um papel importantíssimo na preservação, dos solos, da fauna e da flora brasileira. Ao mesmo tempo o Brasil detém um vastíssimo potencial agrícola e a exploração da terra é importante fonte de riqueza, serve de moradia para milhões de brasileiros por todo o País e seus produtores estão submetidos a um complexo e ainda não implementado conjunto normativo ambiental. O alto percentual de propriedades rurais que não contam com todas as permissões, licenças e demais requisitos administrativos pertinentes atesta a dificuldade de implementação prática deste complexo conjunto normativo ambiental. É portanto somente natural que nem todas as irregularidades ambientais devam ser punidas com a desapropriação.

A hipótese inicial de que a sociedade brasileira guarda diferentes graus de reprovação é confirmada diante da dificuldade de estabelecer parâmetros concretos de identificação de quão grave devem ser os crimes ambientais para ensejar uma possível desapropriação sanção para o descumprimento da função ambiental da propriedade; pela punição notadamente mais grave, qual seja a expropriação, pelo plantio de plantas psicotrópicas em glebas rurais no artigo 243 da Constituição; através da proposta de emenda constitucional que busca inserir a ocorrência de trabalho escravo no artigo 243 da Constituição e assim punir os proprietários que promovem o trabalho escravo em suas propriedades com a expropriação; a ausência de projeto de emenda constitucional que busque a inclusão de crimes ambientais no rol das violações da função social da propriedade passíveis de expropriação constante no artigo 243 da Constituição; a vacilante jurisprudência correlata ao tema.

Infere-se ainda que a desapropriação sanção não se confunde com a expropriação, portanto que a sanção do proprietário desapropriado consiste tão somente na perda do direito de propriedade, e portanto exploração, daquele bem, descontado o valor da necessária recomposição dos danos ambientais causados na propriedade. Ainda que com a devida retenção, o proprietário desapropriado é indenizado a preço justo, tanto do seu ponto de vista particular quanto o da sociedade. Situação absolutamente distinta é a expropriação, caso em que a sanção da sociedade é desprovida de qualquer indenização.

Do ponto de vista legal entende-se que os pressupostos normativos presentes no sistema legislativo apresentam-se suficientes para não somente aflorar a posição do legislador com relação ao cabimento da aplicação da desapropriação sanção para os casos de descumprimento da função social ambiental em propriedades rurais, mas para também permitir o exercício regular das atividades administrativas e judiciais no mesmo sentido. O texto Constitucional é suficientemente claro para afastar qualquer possibilidade de contradição entre seus princípios e artigos, inclusive entre os artigos 5º, 184, 186, 225, 243 e o artigo 185, vez que a propriedade só pode ser considerada produtiva se produtiva for para a sociedade como um todo. Uma propriedade rural que produz plantas psicotrópicas, promove trabalho escravo ou promove graves danos ambientais, não é produtiva para a sociedade, ainda que atinja níveis predeterminados de produtividade agrícola.

A propriedade rural produtiva para a sociedade merece proteção e tratamento especial em consequência da natureza das atividades desempenhadas, do risco inerente à produção, do impacto social de suas atividades, da importância do seu produto, da vastidão de sua ocupação territorial, do seu papel fundamental na manutenção do meio ambiente equilibrado, dentre outras tantas razões, daí o setor agrícola contar com linhas de crédito diferenciadas, relações trabalhistas específicas, políticas de Estado únicas, dentre outros tratamentos especiais, que não incluem imunidade à desapropriação por descumprimento da função social.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Mário da Gama Cury. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Função social da propriedade: análise histórica. *Jus Navegandi*. Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7164>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, São Paulo, v. 4, n. 1, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. *Resolução 458*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=701>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2014

BRASIL. *Constituição Federal de 1981*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1211291541174218181901.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. *Lei Nº 8.629, de 1993*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 set. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Parecer Conjunto 11*. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/legis\\_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/temasdiversos/PARECER%20AMBIENTAL-REVISTO-31122004-011-2004-CPALNP-CGAPJP-CO.pdf)>. Acesso em: 25 mai. 2014.

BRASIL. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial. *AgRg 1004060/PR*. Primeira Turma. Agravante: Cloriolando Barbosa de Macedo e outro. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Brasília, 6 de maio de 2010. Disponível em: <[stj.jusbrasil.com.br/jurisprudência/9272050/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1004060-pr-2007-0259850-6/relatório-e-voto-14305](http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudência/9272050/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1004060-pr-2007-0259850-6/relatório-e-voto-14305)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial. *AgRg 1138517/MG*. Agravante: Adriano Chafik Luedy e outros. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2011. Disponível em: <[stj.jusbrasil.com.br/jurisprudência/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1138517-mg-20090085811-0-stj](http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudência/21085123/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp1138517-mg-20090085811-0-stj)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADIN n. 3.685-8*. Plenário. Autor: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Réu: Congresso Nacional. Min. Ellen Gracie. Brasília, 20 de março de 2006. Disponível em <[www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf](http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf)>. Acesso em 24/07/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança. ADI 2213/MG. Plenário.. Autor: Ivaneck Perez Alves e outros. Réu: Presidente de República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de abril de 2002. Disponível em: <[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança. *MS 22164/SP*. Plenário. Paciente: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Réu: Presidente de República.. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995 Disponível em: <[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. PA 2213/MG. Processo Administrativo, Segunda Câmara. Brasília, 2004. Ivaneck Perez Alves e outros vs Presidente de República.. Disponível em: <[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=3474861)>. Acesso em: 20 ago. 2014. Acórdão 1.362/2004, Tribunal de Contas da União. Publicado no Diário Oficial da União de 16 set. 2004.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Reexame Necessário. REEX 200985020001029. Raimundo Juliano Souto Santos vs. Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA. Recife, 2013. Disponível em: <[trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia;23374058/apelacao-reexame-necessario-reex-200985020001029-trf5](http://trf5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia;23374058/apelacao-reexame-necessario-reex-200985020001029-trf5)>. Acesso em 28 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Segunda Região. Reexame Necessário. REEX 200750050004957. Sexta Turma Especializada. Recorrente: José Augusto Simão e outros. Recorrido: Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA. Relator: Des. Guilherme Couto. Rio de Janeiro, 24 de julho 2013. Disponível em: <[http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2](http://trf2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2)>. Acesso em: 27/07/2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Civil. *AC: 2583 SP*. Segunda Turma. Apelante: Francisco Alves Linhares Neto. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. São Paulo: Relator; Des. Cotrim Guimarães. Disponível em: <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19181955/apelacao-civel-ac-2583-sp-20026107002583-4-trf3>>. Acesso em: 27/07/2014.

CÂMARA aprova PEC do trabalho escravo, *Diário da Câmara dos Deputados*. Número 82, Ano LXVII. Disponível em: <

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23MAI2012.pdf.pdf#page=119>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

CANOTILLHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade*: crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra : Coimbra Editora, 1995.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Momento Atual, 2003.

COMTE, Augusto. *Système de politique positive*. Disponível em: <<https://archive.org/details/systempositiv00comtgoog>>. Acesso: em 24 ago. 2014.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução: Frederico Ozan Pessoa de Barros. São Paulo: Das Américas S.A. 1967.

FRANÇA. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Disponível em: <[pfdc.pgr.mpf.me.br;atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitoshumanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](pfdc.pgr.mpf.me.br;atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitoshumanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2014.

GUSTIM, Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Repensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação, doutrina e prática*. São Paulo; Atlas, 2002.

LOCKE, John. *Tratado sobre o governo civil*. Tradução: Júlio Fisher. São Paulo. Martins Fontes. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/4/4e/III-texto1-Locke.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2014.

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

MALUF, Carlos Alberto. *Limitações ao direito de propriedade*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARX, Karl. *O capital*. Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer\\_fontes/acer\\_marx/ocapital-1.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_fontes/acer_marx/ocapital-1.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2014.

METADE DAS PROPRIEDADES RURAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO. *Jornal do Comércio*, 10 dez. 2013. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=142121>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

PARANÁ POSSUI 10% DAS TERRAS IRREGULARES DO PAÍS. *O PARANÁ*, 05 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.oparana.com.br/cidades/parana-possui-10-das-terras-irregulares-do-pais-44000/>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

PLATÃO. *A República*. Tradução Mário de Gama Kury; Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural Limitada, 1997.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Processo administrativo de licenciamento ambiental. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, n. 17, set./out. 2004.

REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1987.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *O contrato Social*. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: <<http://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

SANTOS, João Paulo. *Reforma agrária e preço justo*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2009.

SILVA, Marcelo Ribeiro. O trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. *Revista do direito do trabalho*, São Paulo, v. 34, n. 132, p. 71-95, out./dez. 2008.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998.

ZENUN, Augusto. *O direito agrário e sua dinâmica*. Campinas: Copola, 1997.