



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO AMBIENTAL

NATHALIA LIZIER DA SILVA ALVES

O DIREITO À PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL: ANÁLISE A
PARTIR DA DESAPROPRIAÇÃO E AS CIFRAS VERDES

CAXIAS DO SUL, 2024

NATHALIA LIZIER DA SILVA ALVES

O DIREITO À PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL: A
DESAPROPRIAÇÃO E O SURGIMENTO DAS CIFRAS VERDES

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, tendo como Área de Concentração Direito Ambiental e novos Direitos, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Cortez Fernandes.

CAXIAS DO SUL, 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

A474d Alves, Nathalia Lizier da Silva

O direito à propriedade e a sua função socioambiental [recurso eletrônico]
: a desapropriação e o surgimento das cifras verdes / Nathalia Lizier da Silva
Alves. – 2024.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Alexandre Cortez Fernandes.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito ambiental. 2. Crimes contra o meio ambiente. 3. Direito de
propriedade. 4. Sustentabilidade. I. Fernandes, Alexandre Cortez, orient. II.
Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

**“O DIREITO À PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL:
ANÁLISE A PARTIR DA DESAPROPRIAÇÃO E AS CIFRAS VERDES”**

Nathalia Lizier da Silva Alves

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 28 de fevereiro de 2025.

Prof. Dr. Alexandre Cortez Fernandes (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Talissa Truccolo Reato
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Cleide Calgaro
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Reginaldo Pereira
Universidade Comunitária da Região de Chapecó

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO 2. PROPRIEDADE E EXPLORAÇÃO DA NATUREZA.....	15
2.1 EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE: DO BRASIL COLÔNIA À POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	15
2.2 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O SEU PAPEL NA CONSTITUIÇÃO.....	43
CAPÍTULO 3. DANO AMBIENTAL PELO IMÓVEL RURAL E DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA.....	57
3.1 DANO AMBIENTAL.....	57
3.2 DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA.....	81
CAPÍTULO 4. A REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL MEDIANTE DESAPROPRIAÇÃO E A BUSCA PELA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	104
4.1 REPARAÇÃO E CIFRAS VERDES.....	104
4.2 AS CIFRAS VERDES NO CONTEXTO DAS DISPUTAS AGRÁRIAS E O COMBATE AOS CRIMES AMBIENTAIS.....	119
4.3 JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	124
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS.....	130

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade);

Art. (Artigo);

BGB (Bürgerliches Gesetzbuch, Código Civil Alemão, de 1900);

CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica);

CC (Código Civil, Lei n. 10.406/02);

CC16 (Código Civil de 1916, Lei n. 3.071/16 – revogado);

CCo (Código Comercial, Lei n. 556/1850);

CDB (Certificado de Depósito Bancário);

CDC (Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90);

CF (Constituição Federal

CFlo (Código Florestal)

CJF (Conselho da Justiça Federal);

CLT (Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-lei n. 5.452/43);

CP (Código Penal, Decreto-Lei n. 2.848/40);

CPC (Código de Processo Civil, Lei n. 13.105/15);

CPP (Código de Processo Penal, Decreto-Lei n. 3.689/41);

CR (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988);

CTN (Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172/66);

Des. (Desembargadora ou desembargador);

DF (Distrito Federal);

DJU (Diário de Justiça da União);

DO (Diário Oficial);

DOU (Diário Oficial da União);

EC (Emenda Constitucional);

ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90);

FUNAI (Fundação Nacional do Índio);

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

RESUMO

A partir da Função Social da Propriedade, consagrada na Constituição Federal de 1988, este estudo analisa sua dimensão ambiental como requisito essencial ao exercício do direito de propriedade no Brasil. Destaca-se a intrínseca relação entre propriedade e meio ambiente, ressaltando a necessidade de um uso sustentável dos recursos naturais para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado. A natureza é abordada como forma de apropriação dentro das codificações e do Código Civil de 2002, considerando a titularidade jurídica da propriedade e sua repercussão na proteção ambiental, produtividade agrícola e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a desapropriação sancionatória se revela um instrumento fundamental para garantir o cumprimento da função ambiental da propriedade, coibindo práticas degradantes e promovendo a sustentabilidade. Além disso, discute-se o combate às cifras verdes—crimes ambientais subnotificados às autoridades—como estratégia essencial para enfrentar disputas agrárias e reduzir a violência no campo. Essas disputas evidenciam a tensão entre o direito de propriedade e a reforma agrária, gerando impactos socioambientais significativos. Assim, a função ambiental da propriedade é apresentada como um desdobramento direto de sua função social, garantindo não apenas o desenvolvimento econômico, mas também a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. O estudo busca demonstrar que o exercício do direito de propriedade deve estar alinhado à justiça socioambiental, prevenindo conflitos e assegurando um equilíbrio sustentável entre produção, território e meio ambiente.

Palavras-chave: Cifras Verdes; Desapropriação Sancionatória; Função Social da Propriedade; Justiça Socioambiental; Sustentabilidade Ambiental.

ABSTRACT

Based on the Social Function of Property enshrined in the 1988 Federal Constitution, this study analyzes its environmental dimension as an essential requirement for exercising property rights in Brazil. It highlights the intrinsic relationship between property and the environment, emphasizing the need for sustainable use of natural resources to ensure an ecologically balanced environment. Nature is addressed as a form of appropriation within legal codifications and the 2002 Civil Code, considering property ownership and its impact on environmental protection, agricultural productivity, and economic development. In this context, sanctioning expropriation emerges as a fundamental instrument to ensure compliance with the environmental function of property, curbing degrading practices and promoting sustainability. Additionally, the study discusses the fight against green numbers—environmental crimes underreported to authorities—as an essential strategy to address agrarian disputes and reduce violence in rural areas. These disputes highlight the tension between property rights and agrarian reform, generating significant socio-environmental impacts. Thus, the environmental function of property is presented as a direct extension of its social function, ensuring not only economic development but also the preservation of natural resources for future generations. The study seeks to demonstrate that the exercise of property rights must align with socio-environmental justice, preventing conflicts and ensuring a sustainable balance between production, land, and the environment.

Keywords: Green Finances; Punitive Expropriation; Social Function of Property; Socio-environmental Justice; Environmental Sustainability

1. INTRODUÇÃO

Em um cenário no qual a preservação ambiental se torna uma prioridade cada vez mais evidente, a relação entre o direito de propriedade e a exploração econômica da natureza assume um papel crucial. A forma como a legislação encara a propriedade e sua função socioambiental no contexto brasileiro, reflete a busca por um equilíbrio delicado entre os interesses econômicos e a proteção dos recursos naturais.

O meio ambiente desempenha um papel essencial, sendo fundamental para a manutenção da vida e do bem-estar da sociedade. A relação entre o meio ambiente e o dano ambiental em imóveis rurais suscita questões importantes sobre a responsabilidade dos proprietários e a necessidade de medidas efetivas para prevenir e reparar danos ambientais.

A desapropriação, por seu lado, é um instrumento jurídico utilizado pelo Estado para promover o interesse público, seja para a realização de obras de infraestrutura ou para a preservação ambiental. No contexto brasileiro, a desapropriação é disciplinada por normas específicas, visando garantir os direitos dos proprietários e o interesse coletivo.

Quando se aborda a reparação do dano ambiental em situações de desapropriação agrária sancionatória, surge a necessidade de estabelecer critérios justos e eficazes para compensar os prejuízos causados ao meio ambiente. O surgimento de cifras verdes nesse contexto, compreendendo os crimes praticados contra o meio ambiente em disputas agrárias, representa uma abordagem inovadora nesse contexto e pouco analisada do ponto de vista da criminologia verde no Brasil.

Os objetivos gerais e específicos desta pesquisa têm como propósito direcionar a análise da função socioambiental da propriedade rural no Brasil, especialmente no contexto das disputas agrárias e dos processos de desapropriação. Destaca-se a importância de valorizar e fortalecer essa função para promover a preservação ambiental e a sustentabilidade agrária.

O objetivo geral deste estudo é analisar a função socioambiental da propriedade rural no contexto das disputas agrárias e desapropriação no Brasil, com foco nos crimes ambientais não reportados. O intuito é contribuir para a valorização e fortalecimento dessa função, visando, assim, promover a preservação ambiental e a sustentabilidade agrária. Os objetivos específicos incluem investigar a importância da função socioambiental da propriedade rural, propondo estratégias para fortalecê-la, como a promoção de boas práticas agrícolas, o estabelecimento de normas

ambientais mais rigorosas e a conscientização dos produtores rurais sobre a importância da preservação ambiental.

Também se propõe a contribuir para a conscientização e engajamento de diversos atores sobre a função socioambiental da propriedade rural, bem como compreender os desafios que dificultam sua valorização e efetivação.

Além disso, busca-se identificar os impactos dos crimes ambientais não reportados na função socioambiental da propriedade rural, como o esgotamento dos recursos naturais e a perda da biodiversidade. Esses objetivos direcionam a pesquisa para uma análise da função socioambiental da propriedade rural no Brasil, ressaltando a importância de fortalecer e valorizar essa função para fomentar a preservação ambiental e a sustentabilidade no contexto agrário.

A preservação ambiental é um desafio urgente, no qual a função socioambiental das propriedades rurais desempenha um papel crucial devido aos impactos das atividades agrícolas e pecuárias. Compreender a relação entre desapropriação e cifras verdes é essencial para políticas públicas sustentáveis que conciliem desenvolvimento econômico, proteção ambiental e justiça social. Três justificativas destacam a relevância do estudo: a significância ambiental e social, a relevância científica e jurídica, e a contribuição para a gestão e preservação ambiental no contexto de disputas agrárias.

Sob o aspecto da significância ambiental e social, a preservação do meio ambiente não é apenas uma questão ecológica, mas também social. As atividades econômicas, como a agricultura e a pecuária, muitas vezes geram impactos negativos no meio ambiente, que podem afetar comunidades, a biodiversidade e a qualidade dos recursos naturais, como água e solo.

O estudo das relações entre desapropriação e a função socioambiental das propriedades rurais é vital para entender como garantir um desenvolvimento que respeite e proteja o meio ambiente, assegurando ao mesmo tempo que as comunidades locais tenham voz nas decisões que afetam seus modos de vida e seus direitos.

No que pertine à relevância Científica e Jurídica, a pesquisa sobre a interação entre desapropriação e cifras verdes enriquece o conhecimento acadêmico sobre como as políticas públicas podem ser configuradas para promover a sustentabilidade. Juridicamente, o estudo pode oferecer elementos importantes para a criação e adequação de normativas que garantam a proteção ambiental, além de assegurar que

os direitos dos proprietários rurais e das comunidades sejam respeitados. Essa relevância se estende ao debate sobre a adequação das legislações existentes e a proposição de novas formas de regulação.

A gestão eficiente das propriedades rurais é essencial para a preservação ambiental e a resolução de conflitos agrários. Entender como os conceitos de desapropriação e cifras verdes se inter-relacionam pode contribuir para a criação de estratégias de gestão que não apenas promovam a conservação ambiental, mas que também resolvam disputas por terra de maneira justa e sustentável. Essa abordagem integrada é fundamental para fomentar um diálogo mais eficaz entre os interesses econômicos e a necessidade de proteção ambiental, facilitando a implementação de práticas agrícolas sustentáveis que respeitem tanto o patrimônio natural quanto os direitos e necessidades da população local.

O estudo proposto busca preencher lacunas na legislação e nas políticas de proteção ambiental ao identificar e propor medidas eficazes para combater crimes ambientais nas propriedades rurais.

A análise da função socioambiental das propriedades rurais e sua relação com cifras verdes pode conscientizar a sociedade sobre a importância da preservação ambiental e responsabilidade socioambiental. Além disso, ao conectar conceitos de diferentes áreas, como Direito, Sociologia e Ciência Ambiental, o estudo promove uma compreensão da função socioambiental das propriedades rurais e das disputas agrárias.

A viabilidade da proposta se dá pela disponibilidade de bases de dados, legislações e documentos que abordam o tema, viabilizando a revisão bibliográfica, coleta de dados e análise de forma eficaz. A análise da função socioambiental das propriedades rurais no contexto de desapropriação e cifras verdes destaca-se como relevante para avançar o conhecimento acadêmico, promover debates e direcionar políticas mais sustentáveis e eficientes na esfera ambiental.

A metodologia adotada nesta dissertação classifica-se como qualitativa e exploratória, com base no método dedutivo e na pesquisa bibliográfica. O método dedutivo é utilizado para analisar conceitos gerais relacionados ao tema e aplicá-los ao objeto específico de estudo, garantindo coerência na argumentação.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, fundamenta-se na revisão de obras acadêmicas, artigos científicos, legislações e documentos oficiais, permitindo a sistematização do conhecimento existente e a identificação de lacunas teóricas. Essa

abordagem possibilita a construção de um referencial teórico sólido e embasa a análise crítica proposta ao longo da dissertação.

Espera-se que este estudo contribua significativamente para o debate acadêmico e social em direito ambiental, fornecendo insights valiosos para o aprimoramento das práticas de preservação ambiental.

A presente dissertação dar-se-á em quatro capítulos, onde compreenderemos que no decorrer da história brasileira, o direito de propriedade esteve intrinsecamente conectado com a exploração econômica dos recursos naturais. Desde os tempos da Colônia até o período imperial, observou-se uma evolução marcante no entendimento e aplicação desse direito no país. Com o passar dos anos e a transição para a República, a legislação referente aos recursos naturais também passou por transformações significativas, culminando no estabelecimento do Código Civil Brasileiro.

Nesse contexto de evolução legislativa, a questão da propriedade e sua relação com os recursos naturais ganhou destaque, abrindo caminho para uma abordagem mais abrangente e atualizada. A transição para o CC representou um marco no tratamento jurídico dos recursos naturais, refletindo a necessidade de considerar a dimensão ambiental da propriedade de forma mais ampla e responsável.

Os primórdios da conscientização ambiental no Brasil deram os primeiros passos em direção a uma compreensão mais ampla e holística da propriedade, integrando aspectos ambientais em suas premissas. Essa abordagem inicial rumo à dimensão ambiental da propriedade sinaliza um importante progresso na legislação brasileira, refletindo a crescente preocupação com a preservação dos recursos naturais e a busca por um desenvolvimento sustentável.

No outro capítulo, trabalharemos os conhecimentos que nos fazem acompanhar o fato de que a evolução da função socioambiental da propriedade no Direito brasileiro representa um aspecto crucial na inserção de princípios voltados para o bem-estar coletivo e a preservação ambiental. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos critérios foram estabelecidos para a definição da função socioambiental da propriedade, buscando equilibrar os direitos individuais com os interesses da sociedade como um todo.

Sob a égide da atual CF, diversos princípios regulamentadores da propriedade foram consolidados, destacando a função socioambiental como um princípio e garantia fundamental. Nesse contexto, a ordenação econômica, a reforma agrária e a

política agrícola se alinham com a necessidade de promover um uso mais equitativo e sustentável dos recursos naturais, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento socioambiental.

O reconhecimento do meio ambiente equilibrado como um bem de uso comum essencial para a qualidade de vida é um direito fundamental consagrado no texto constitucional brasileiro. Essa abordagem reflete a importância atribuída à proteção ambiental e à promoção de um desenvolvimento que concilie progresso econômico com a preservação dos recursos naturais, influenciando significativamente as diretrizes legais e a interpretação da propriedade no Brasil.

Em seguida, será tratada a relação entre o meio ambiente e o dano ambiental nos imóveis rurais é explorada, ressaltando a importância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Inicialmente, é apresentado um breve histórico do Direito Ambiental no Brasil, demonstrando a evolução das leis e regulamentações ambientais no país.

São abordadas as obrigações ambientais dos proprietários de imóveis rurais e os instrumentos de garantia para manter um ambiente equilibrado, incluindo o conceito de dano ambiental, sua reparação, formas de reparação dos danos e o conceito de passivo ambiental.

Dentro desse contexto, é destacado o papel fundamental do Novo Código Florestal na disciplina jurídica sobre o tema ambiental, estabelecendo diretrizes e normas para a utilização e preservação dos recursos naturais, especialmente em áreas rurais. O código tem o objetivo de conciliar o desenvolvimento sustentável com a proteção do meio ambiente, assegurando a conservação da biodiversidade e a manutenção dos ecossistemas naturais.

Além disso, a legislação ambiental, incluindo o Código Florestal, desempenha um papel crucial na proteção do meio ambiente e na prevenção do dano ambiental nos imóveis rurais. Ao estabelecer regras claras e instrumentos de garantia, busca-se promover uma gestão ambiental responsável e sustentável, garantindo a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A abordagem se estende à desapropriação e sua regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro, analisando o conceito, origem, características, natureza jurídica e evolução legislativa desse instituto, incluindo as diversas classificações da desapropriação no direito brasileiro e suas finalidades específicas.

De forma mais específica, o estudo aborda as características diferenciadoras da Desapropriação Agrária Sancionatória, um tipo especial de desapropriação relacionado à reforma agrária e à correção de infrações cometidas no contexto rural.

Essa modalidade atua como um mecanismo sancionatório para garantir o cumprimento das leis agrárias e a distribuição equitativa de terras, impactando diretamente nas relações de posse e propriedade no campo. Além disso, são analisadas as possíveis subversões do procedimento constitucional da desapropriação, evidenciando os riscos e prejuízos que tais práticas podem causar às relações de negócios no Brasil.

Por meio deste estudo, busca-se não apenas aprofundar o entendimento sobre a desapropriação e sua aplicação no contexto brasileiro, mas também identificar potenciais problemas e desafios relacionados ao uso desse instrumento jurídico.

A discussão sobre a desapropriação e suas variadas formas visa fornecer insights essenciais para aprimorar as práticas legais, proteger os direitos individuais e promover um ambiente jurídico mais justo e equitativo em relação à propriedade e aos interesses públicos no Brasil.

O último capítulo, aborda a reparação do dano ambiental no contexto da desapropriação agrária sancionatória, destacando a importância da independência das instâncias na reparação desse tipo de dano.

A discussão se foca no parágrafo 3º, do artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia das esferas competentes na tomada de decisões referentes à compensação por impactos ambientais. A análise dessa independência busca promover uma reparação mais efetiva e justa diante dos danos ambientais decorrentes da desapropriação.

Além disso, são exploradas as discussões sobre a responsabilidade pelos danos ambientais gerados nos imóveis sujeitos à desapropriação, considerando os impactos socioambientais e econômicos decorrentes dessas ações.

A análise visa compreender as questões éticas e jurídicas envolvidas na reparação do dano ambiental, bem como identificar possíveis melhorias nos processos de responsabilização e compensação ambiental.

Por fim, em um contexto mais amplo, o estudo aborda a presença das cifras-verdes no processo de assentamento rural, revelando os crimes ambientais cometidos em disputas agrárias no Brasil. A identificação e discussão dessas cifras visam sensibilizar para os desafios relacionados à sustentabilidade e à justiça ambiental em

áreas rurais, estimulando a ação direcionada à prevenção e reparação dos danos ambientais causados nesse contexto específico.

A presente dissertação adotará uma metodologia de pesquisa bibliográfica. Será realizada uma revisão exaustiva da literatura especializada nos temas de direito de propriedade, meio ambiente, desapropriação e reparação de danos ambientais, a fim de identificar lacunas, tendências e abordagens relevantes. Além disso, serão analisados legislações, jurisprudências e estudos de casos pertinentes para embasar as discussões e conclusões deste estudo.

Diante desse cenário, emerge a necessidade de aprofundar o entendimento sobre a relação entre a propriedade e a exploração da natureza, especialmente no contexto das propriedades rurais. A análise histórica e normativa da função socioambiental da propriedade no Brasil evidencia o papel central da legislação em orientar práticas que conciliem o uso econômico dos recursos naturais com a preservação ambiental.

Ao mesmo tempo, questões como o impacto das atividades econômicas, os instrumentos jurídicos de desapropriação e as responsabilidades decorrentes de crimes ambientais não reportados destacam a complexidade do tema.

Esse panorama introduz o próximo capítulo, no qual será explorado o desenvolvimento histórico e jurídico do direito de propriedade e sua interação com a exploração dos recursos naturais, fornecendo a base para discutir os desafios contemporâneos da sustentabilidade no campo.

CAPÍTULO 2. PROPRIEDADE E EXPLORAÇÃO DA NATUREZA

O tema a ser estudado nesta dissertação envolve a relação intrínseca entre o direito de propriedade e a exploração dos recursos naturais ao longo da história brasileira. Desde a Colônia até o período imperial, o entendimento e a aplicação desse direito evoluíram significativamente, refletindo as transformações sociais, políticas e econômicas do país.

Com a transição para a República, essa evolução culminou na criação do Código Civil Brasileiro, que estabeleceu novas bases para a abordagem dos recursos naturais, destacando a necessidade de integrar considerações ambientais ao conceito de propriedade. Esse panorama histórico destaca a crescente conscientização sobre a importância da preservação dos recursos naturais dentro do contexto da propriedade.

O objetivo desta dissertação é analisar como a evolução legislativa relativa ao direito de propriedade e seus desdobramentos sobre a gestão dos recursos naturais influencia o desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis no Brasil.

A pesquisa busca compreender a interdependência entre os direitos de propriedade e a proteção ambiental, delineando como as premissas estabelecidas na legislação refletem uma preocupação crescente com a preservação dos recursos naturais e a busca por um desenvolvimento sustentável. Através dessa análise, pretende-se contribuir para um entendimento mais holístico da propriedade, considerando suas implicações ambientais e sociais na sociedade contemporânea.

2.1. EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE: DO BRASIL COLÔNIA À POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Analisando o histórico da propriedade imobiliária em nosso país, verifica-se que durante o período de 1500 a 1530, nenhuma forma de colonização foi implementada pelos portugueses no território brasileiro, destarte todas as terras eram públicas (Varella, 1998).

Diante disto, foram realizadas doações para os donatários com seus familiares, sob Capitania Hereditária, e, em seguida, determinado que para as terras entregues fosse seguido o regime de Sesmarias, conforme determinado pelas Ordenações Manuelinas de 1521 e Filipinas de 1603, baseadas nas doações de terras pelos donatários de Capitania Hereditária e Governadores Gerais.

Segundo Lúcia Osório Silva (1996), a propriedade surgiu no ordenamento jurídico brasileiro pela primeira vez através do regime de concessão das sesmarias, as quais não resultaram de um processo interno das formas de apropriação anteriores, mas sim da aplicação de um instituto jurídico já existente em Portugal às terras descobertas.

De acordo com a referida autora, as primeiras normas a regulamentar a propriedade no Brasil nasceram da sua condição de colônia portuguesa, a partir do século XVI, servindo como ponto de partida para a apropriação territorial brasileira, determinada pelas suas condições históricas. Não só por estar inserido no campo de expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI, mas também pela sua especificidade de possessão portuguesa.

Da primeira característica decorreu o proveito econômico das novas descobertas, do segundo, surgiu a necessidade da criação do estatuto do solo colonial, ou seja, a aplicação ao novo território das normas de regulamentação da propriedade já vigentes em terras portuguesas (Silva, 1996).

Conforme Silva, através da Carta Régia, datada de 20 de janeiro de 1535, o Martim Afonso de Souza, primeiro donatário do Governo Português no Brasil, recebeu delegação de Poderes do rei de Portugal, D. João III, para distribuir terras para que fossem trabalhadas e povoadas, retirando daqueles que assim não o fizessem.

As terras deviam ser desmatadas e ocupadas, a fim de se tornarem produtivas, sob a vigências do instituto *uti possidetis*, princípio de direito internacional através do qual Portugal defendeu o território brasileiro da Espanha, de forma militar e política, a partir do Tratado de Tordesilhas e Ildefonso, com o fim de marcar o território, principalmente nas áreas fronteiriças.

Todavia, não obtendo a Coroa bons resultados para fins de colonização com o Sistema de Capitânicas, mudou de estratégia e passou a conceder terras para fins de instalação, dos engenhos de cana-de-açúcar. A partir de onde surgiu a figura do “senhor de engenho”.

Assim, ainda segundo Silva (1996), mais do que uma demonstração de prosperidade econômica individual, ser latifundiário representava posição de destaque na sociedade, sendo um verdadeiro demonstrativo de proximidade ao rei e beneficiário dos favores reais.

Na época do descobrimento, vigorava em Portugal as Ordenações Afonsinas, como o “primeiro Código legal europeu”, cujas fontes foram o Direito Canônico e o

Romano, bem como o arcabouço legal existente em Portugal, até então (Wainer, 1991).

Àquele tempo já existiam normas de proteções de árvores e florestas em Portugal, contando com pesadas sanções em caso de descumprimento, como o degredo ou até mesmo a morte.

Acrescenta Ann Helen Wainer (1991) que as leis ambientais portuguesas eram avançadas, considerando “injúria ao Rei” o corte de árvores frutíferas. No texto contido nas Ordenações Afonsinas estavam expressas, ainda, proteção ao direito dos animais, prevendo a responsabilidade civil e penal do infrator, o qual deveria reparar materialmente o proprietário do animal, prevendo valores pormenorizadamente especificados para cada espécie.

Entretanto, Portugal atravessava uma crise alimentar, tornando-se necessário expandir o Reino, cultivando novos territórios, de forma a suprir tal deficiência. Nesta senda, a riqueza do solo brasileiro foi um dos maiores atrativos do novo território, principalmente pela substância vermelha utilizada pelos nobres, originada da árvore cujo nome veio a batizar o país – pau-brasil.

Assim, segundo Wainer, de forma totalmente antagônica ao que ocorria em solo português, a preocupação ambiental na colônia desapareceu completamente, existindo apenas uma exploração predatória principalmente do pau-brasil, o qual servia como moeda de troca por outros produtos de interesse do reino, na Europa.

Durante as primeiras décadas do século XVI, durante o reinado de Dom Manuel, houve uma preocupação tal qual Justiniano, em Roma, em reunir a legislação vigente em solo português, cuja compilação foi intitulada de Ordenações do Senhor Rey Dom Manuel, ou, Ordenações Manuelinas.

Aderiu-se à mesma estrutura das Ordenações Afonsinas, porém quanto à seara ambiental observou-se para um detalhamento maior, provavelmente relacionado, segundo estudiosos, ao *déficit* alimentar que ocorria em Portugal, assim as terras brasileiras deviam ser povoadas de forma a reverter principalmente alimentos em benefício de Portugal.

Assim sendo, segundo a autora, normas protetivas ao meio ambiente, presentes nas Ordenações portuguesas não eram aplicadas ao Brasil, de onde tudo poderia ser extraído em benefício da Coroa, sem qualquer preocupação com a degradação ambiental que pudesse advir ao futuro da Colônia.

Nas Ordenações do Reino vigiam normas relacionadas a florestas, queimadas, caça, pesca, águas, bem como outros temas de interesse ambiental, conforme estudo de Carlos Gomes de Carvalho (1990).

As grandes navegações e a indústria naval portuguesa são lembradas pela sua notoriedade, diante de sua importância estratégica para os reis, mas convém recordar-se igualmente de que a principal matéria-prima necessária ao seu desenvolvimento era a madeira.

Nesse diapasão, de acordo com Carvalho (1990), vale acrescentar que a expressão “madeira de lei”, utilizada até os dias atuais, advém deste período, onde era atribuída às árvores consideradas reservas da Coroa portuguesa. Neste período, as terras brasileiras foram desbravadas, ocupadas e delas extraído o máximo que delas se pudesse produzir.

Como política expansionista, além de proteção das áreas conquistadas contra invasões, principalmente pelos espanhóis, bem como para fazê-las produzir, foram aplicados instrumentos de posse, tais quais: sesmarias, aforamentos, concessões de régia dominial, capitânicas hereditárias, concessões de terras para construções de obras como engenhos etc.

Diante deste cenário, originou-se a propriedade rural no Brasil, de forma concentradora em grandes latifúndios, explorados de forma predatória, apenas como símbolo de poder e econômico e representação social de proximidade ao rei.

Neste período, enquanto as terras eram exploradas, chegavam pequenos grupos de colonos, sem qualquer benefício junto à Coroa, apenas para cultivar as terras em regime de subsistência.

Assim, conforme Carvalho (1990), quando o Brasil veio a alcançar a independência, o que se percebeu foi uma situação agrária totalmente desagregada onde, de um lado, havia sesmeiros latifundiários, senhores de engenhos com grandes propriedades rurais, enquanto de outro lado, havia posseiros de pequenas propriedades rurais, que mal conseguiam obter os seus sustentos e de suas famílias.

Meados do ano de 1603, entram em vigor as Ordenações Filipinas, inspiradas nas anteriores, sem grandes alterações, todavia contavam com disposições de interesse ambiental, contando até mesmo com determinações de ordem urbanísticas (Wainer, 1991).

Por volta de 1797, nos últimos anos do Brasil Colônia, as matas e árvores localizados à beira do mar e dos rios foram declarados como sendo de propriedade

da Coroa, por determinação real. Cerca de dois anos depois, foram criadas normas especiais para disciplinar o corte de madeira no território brasileiro. Porém, havia uma diferença em o disposto em lei e o que de fato acontecia nas terras do Brasil, tornando sem efeito a proteção legal ambiental determinada pelo rei.

De acordo com Carlos Gomes de Carvalho, o processo de ocupação territorial, no que diz respeito ao meio ambiente, tornou-se aceleradamente devastador a partir de um certo momento.

Após trezentos e vinte e dois anos sob o domínio do reino português, o Brasil foi usurpado em seus recursos naturais, especialmente madeira, e enfrentou a derrubada das florestas tropicais e a extração desenfreada de recursos minerais, como o ouro, que era destinado não apenas a Portugal, mas a toda a Europa, além da continuidade do cultivo da cana-de-açúcar. Esse contexto culminou com a conquista da independência pelo Brasil. (Carvalho, 1990)

Para Ann Hellen Wainer, apesar da existência de legislação protetora das florestas brasileiras, existentes desde antes da declaração da independência brasileira, não houve aplicação efetiva, posto que não havia uma consciência cívica por parte dos governantes que aqui estavam, bem como não havia uma consciência coletiva por parte da população acerca da esgotabilidade dos recursos naturais, principalmente diante de sua notória abundância. (Wainer, 1991).

Após a independência, em 1824 foi promulgada a primeira Constituição brasileira, durante o Brasil Império, em cujo texto havia a determinação para a criação de um Código Penal e um Código Civil de normas, a fim de disciplinar os atos da vida civil e as condutas criminosas daqueles que aqui estavam.

No que pertine à legislação ambiental, por muito tempo o pau-brasil continuou sendo o centro das atenções, bem como as áreas de florestas, contando com a edição de Regimentos para determinar a forma de extração e punir aqueles que os infringisse, apesar disto, a lei não conseguia atingir o seu fim precípua – evitar a degradação ambiental crescente.

Após o ano de 1825 a atenção se voltava ao meio ambiente, principalmente buscando a regulamentação mais incisiva do corte de madeira, como exemplo se tem que em 07 de janeiro de 1825 foi editada portaria contendo normas sobre a remessa de sementes de uma região para outra do país, bem como em 10 de março de 1826, houve a edição de mais uma portaria determinando que o pau-brasil deveria ser

reproduzido, de forma a evitar a sua extinção, porém tais tentativas não obtiveram êxito, de acordo com as lições de Ann Helen Wainer (Wainer, 1991).

No ano de 1830 foi editado o Código Penal do Brasil Império, o qual continha dois artigos (178 e 257) contendo disposições sobre crimes ambientais, punindo o corte ilegal de madeira, todavia o contrabando de madeira, era reprimido através de lei específica, editada em meados de 1840, cujas sanções variavam entre a multa até mesmo a apreensão da embarcação utilizada.

Em 1850 houve um marco histórico no campo do direito, com a publicação de leis importantes para o direito pátrio, no mesmo período foi editado o Código Comercial, vigente em parte até os dias atuais, além do Regulamento 737, voltado a regular o processo das causas de matéria comercial e o próprio Código de Processo Civil brasileiro.

Este também foi o ano em que foi editada a Lei Eusébio de Queiroz, abolindo o tráfico de escravos, realizado no Oceano Atlântico, e, por fim, voltando-se ao presente objeto de estudo, a Lei Terras do Brasil (Lei nº 601 de 1850) a qual, a partir da Resolução do Príncipe Regente de 1822, suspendeu todas as concessões de sesmarias, prevalecendo a determinação de que tal Ato Imperial não deveria ser aplicado às posses, assim, no período entre 1822 e 1850, a posse constituiu-se na única forma de aquisição do domínio útil sobre terras, mesmo que de fato, sendo reconhecida, conforme os estudos de Lígia Osório Silva, como a “fase áurea do posseiro” (Silva, 1996).

A Lei da Terra de 1850 foi o principal marco jurídico na história da ordenação do território brasileiro. A referida lei teve conteúdo complexo, posto que tratou sobre vários aspectos transcritos em sua ementa:

“Lei nº 601 - de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam ellas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para estabelecimentos de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara”.

A partir da leitura do que foi disposto no texto legal, é possível perceber uma preocupação em organizar a demanda da distribuição da terra no território brasileiro, a qual encontrava-se desordenada até então. O diploma legal vinha para especificar

as terras devolutas, ou seja, áreas concedidas pelo Governo da Colônia aos particulares, os quais não fizeram uso destas e as abandonaram após pouco tempo de uso, retornando, assim, ao domínio da Coroa Portuguesa, bem como aquelas cedidas a título de sesmarias, sem o devido preenchimento das regras impostas, mas ocupadas de forma mansa e pacífica.

Conforme a autora, a despeito disto, a Lei de Terras também demarcou as terras do domínio público, sua venda à particulares ou para fins de habitação em colônias de estrangeiros ou nacionais, além de autorizar o Governo Imperial a promover um chamamento estrangeiro para fins de colonização do território da Colônia.

Através da leitura do primeiro artigo da nova lei é possível perceber a sua relevância, ao passo em que proibia a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra e venda, colocando fim à distribuição de Terras sem critério pelo Governo Imperial, encerrando um ciclo de poder político que se desenvolvia desde o descobrimento do Brasil, por cerca de trezentos e cinquenta anos, *ipsi litteris*:

Art. 1-Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra."

A edição da “Lei de Terras”, em 1850, representou o marco inicial da ordenação do território e do direito de propriedade no Brasil, neste sentido:

Art. 3-da Lei n° 601 de 1850 aparece o conceito de terras devolutas como sendo exatamente aquelas que não pertencessem ao domínio público e nem ao particular, ou melhor, que não se achassem aplicadas a algum uso público e nem se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo. Eram assim conceituadas por exclusão: “Art. 3-São terras devolutas: §1- As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal. §2- As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. §3. ° As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei. §4°. As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.”

Esta foi a primeira vez em que se reconheceu por lei a importância ambiental da propriedade rural, visto que havia um interesse de proteção à área de floresta, ao

passo que punia o dano pelas derrubadas e queimadas, com a responsabilização civil e criminal do infrator, senão vejamos:

Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. “Art. 2- Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos atos possessórios entre heréos confinantes. Paragrapho único. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processual-os e punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligência a multa de 50\$ a 200\$000”.

Cumprе salientar, de acordo com Silva (1996), todavia, que a Lei de Terras de 1850, não possui importância apenas jurídica, mas também sociológica e histórica, vez que a formação sociopolítica do Brasil é resultante da disputa entre os donos das terras, privatistas, os quais criavam obstáculos à interferência do Poder Público e à intervenção na “questão da terra”, sendo estes responsáveis pela administração colonial e imperial, com a manutenção da integridade territorial e a ordem da sociedade à época, e recebiam, em contrapartida, a “não intervenção” estatal em suas propriedades, tratada de forma privada.

A referida lei tem relevância ainda maior no caso brasileiro, ao passo que reflete uma quebra do sistema político existente à época, na medida em que representa uma intervenção por parte do Estado inaugural sobre a propriedade privada.

De acordo com o disposto no art. 7º da Lei de Terras, a medição de todas as terras particulares, tanto das adquiridas por posse como por sesmarias ou por outras concessões do Governo, *in verbis*:

Art. 7-O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou por outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo as circunstâncias de cada Provincia, comarca e município, e podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca ou municipio, onde a prorrogação convier.

Bem como criou o sistema de registro das terras por freguesias, neste sentido:

Art. 13 – O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas àquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas."

Nesta oportunidade obrigou os posseiros a tirarem títulos dos respectivos terrenos, e, além disso, autorizou a criação da Repartição Geral das Terras Públicas, sendo este o órgão responsável por realizar a medição, descrição e divisão das terras devolutas, além de fiscalizar a venda e distribuição destas, bem como gerir a colonização nacional e estrangeira.

Tal norma jurídica passou a reconhecer os títulos de domínios até então existentes, cuja origem advinha desde as Capitâneas hereditárias e as doações de Sesmarias, além de revalidar as concessões de terras feitas pelos Governadores Gerais, contanto que estivessem sendo cultivadas ou servindo como habitação de seu sesmeiro ou donatário, ainda que não preenchessem todos os critérios antes determinados pela Coroa.

Revalidação foi o termo usado no Art. 42 da Lei de Terras de 1850:

"Art. 4º – Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concebidas."

De acordo com os requisitos dispostos em Lei para a revalidação das concessões anteriormente realizadas pelo Reino, quais sejam do efetivo trabalho e da moradia habitual nasce, ainda que embrionariamente, a função socioambiental da propriedade, a qual seria normatizada no ordenamento jurídico brasileiro somente mais de cem anos depois.

À época também as posses mansas e pacíficas eram admitidas como legitimada na Lei de Terras, contanto que fossem cultivadas ou servissem como moradia para o possuidor ou quem o representasse, tal qual dispunha o art. 5º e seus parágrafos. A partir disto é possível inferir a valorização social da posse desde o período do Brasil Império, ou seja, muito antes do Código Civil Brasileiro, o qual só seria editado cerca de sessenta anos depois, a fim de reger o instituto da posse.

Insta salientar que a Lei de Terras representou um marco histórico para a normatização e organização do território brasileiro, visto que abriu as portas do país para a colonização imigrante para trabalhar ou investir, desde que obedecidas três

regras expressas: mediante autorização do Governo para trazê-los sob custeio do Tesouro português, observemos o que afirma o artigo 18 da referida Lei:

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente à custa do Thesouro certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem, tomando anticipadamente as medidas necessárias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem."

Em seguida permitindo que tais imigrantes pudessem adquirir terras devolutas, e, por fim, preenchendo o requisito de moradia por dois anos no Brasil, ao dispor em seu art. 17, nos seguintes termos:

"Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem a sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela forma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município."

Observa-se, ainda, segundo as lições da autora Lúcia Osório Silva (1996), que a referida Lei para a mudança entre o regime escravagista e o trabalhista pelo qual o Brasil passaria mais adiante, com a chegada de trabalhadores livres, em intensa migração para o nosso país e responsável não só pela colonização, mas pelo deflorestamento e pelo dano a outros recursos naturais existentes até então. Assim, conforme a doutrina majoritária sobre o tema, a partir da edição da Lei nº 601 de 1850 passa a existir um regramento próprio para a propriedade rural brasileira.

Um exemplo da preocupação ambiental durante o Brasil Império foi o reflorestamento da "Floresta da Tijuca", ocorrido em 1862, diante do movimento de devastação das florestas que acontecia no território brasileiro.

Desta forma, mesmo que de forma incipiente, surgia uma resposta ao processo de degradação ambiental advindo do processo de colonização e exploração do território nacional, representando uma manifestação embrionária do Direito Ambiental brasileiro.

Conforme o doutrinador Rubens Limongi França (1971), observa-se que Código Civil germânico (Burgerlich Gesetzbuch, abreviado por B.G.B.), editado em 1896, passou a vigorar no primeiro dia de janeiro do ano de 1900 e inspirou diplomas civis subsequentes, inclusive de sociedades de regiões distantes, como a da França, a título de exemplo, vejamos o que dispõe o art. 206, do Código Civil francês, *in verbis*:

Art. 206 - "O proprietário está atendidas as limitações da lei e regulamentos, inteiramente capacitado para usar, fruir e dispor da coisa que constitui objeto de sua propriedade (França, 1971).

A influência do Código alemão foi clara diante das codificações da Suíça e da Grécia, tal qual preleciona Orlando Gomes, a técnica daquele código foi adotada, de forma ampla, em quase todas as codificações, incluindo aquelas que se conservaram ligadas, nos ideais e nas práticas, ao direito francês e nas que se orientaram por novos princípios como aqueles do código civil soviético (Gomes, 2019).

Desta forma, sua técnica foi absorvida, de forma ampla, por quase todas as codificações, incluindo aquelas que se mantiveram atentas, quanto à teoria e prática, ao direito francês, bem como aqueles que se abeberaram em novos princípios, tais quais o Código Civil alemão.

O Código Civil Alemão está dividido em duas partes, sendo uma geral e uma especial. Na parte geral estão compreendidos os direitos da pessoa, dos bens e negócios jurídicos, com preceitos comuns a todo direito civil. Enquanto na parte especial, dividida em quatro livros, estão assim distribuídos: direitos das obrigações, reais, de família e hereditários.

Ao mesmo tempo em que fora elaborada uma Lei de Introdução ao Código Civil, incluindo normas de direito privado internacional, dispendo sobre as relações entre o Código Civil e as demais leis daquele ordenamento jurídico, como as leis locais e as disposições transitórias.

Segundo o referido autor, no momento da elaboração do Código Civil Alemão é possível perceber também a influência do direito romano, embora com algumas nuances características, sendo ínsitas as questões sociais e econômicas de cunho liberal, mas em nível menor de intervenção do Estado, tal qual na codificação francesa, informado pela filosofia liberal, porém em menor grau.

Diferentemente dos doutrinadores franceses, os quais construíram o direito civil a partir de origens políticas e filosóficas, os germânicos partiram de uma codificação e trataram como ciência a elaboração de um direito civil compilando suas leis através de um sistema de codificação.

Conforme França (1971), duas correntes doutrinárias contrapostas igualmente compuseram o nascimento do Código Civil alemão: o historicismo e o evolucionismo, os quais avaliavam o direito como uma expressão do espírito do povo, sempre sob intenso movimento de mudanças, os quais sofreram posteriormente com a influência

benthamismo do utilitarismo inglês, e, do lado oposto, a incidência do conceito abstrato, cuja origem tem como expoente o filósofo Kant.

A codificação realizada pelo direito civil alemão enfrentou bastantes dificuldades, principalmente pela primeira corrente doutrinária, a qual entendia que tal processo tornava rígido e inflexível as leis diante das mudanças sociais constantes e dinâmicas, impedindo o seu processo de alteração e acompanhamento.

A fonte material utilizada pelos juristas da Alemanha foi o direito romano, conhecido como pandecista, tal técnica significa, de acordo com o doutrinador Antonio Menezes Cordeiro, “reunir absolutamente tudo”, advindo do grego *pandectae* (em latim *digesta*) (Cordeiro, 1979).

O Digesto, aliado às *Institutiones*, o *Codex* e as *Novellae*, compunham o *Corpus Iuris Civilis*, resultado dos esforços de codificação jurídica feitos por Justiniano. Do ponto de vista histórico, os pandecistas inverteram a lógica: constroem conceitos e os utilizam, deixando ao largo o espírito do povo e as transformações sociais. A célula embrionária do sistema jurídico desenvolvido é o da relação jurídica.

De acordo com este sistema o Código Civil alemão está estruturado em cinco livros: Parte Geral, Direito das Obrigações, Direito das Coisas, Direito da Família e Direito das Sucessões, distintamente do Código Civil francês, o qual apresenta a seguinte subdivisão: um primeiro livro intitulado Das Pessoas, tratando sobre a matéria referente à posição jurídica quanto ao indivíduo e o direito de família; o segundo livro, denominado Dos bens e da propriedade, tratando sobre as coisas, e a propriedade e de outros direitos reais, e um terceiro livro, designado Das diferentes formas porque se adquire a propriedade, versando sobre sucessões, doações, contratos em geral, casamento e regimes matrimoniais, contratos em especial, hipotecas e prescrição, respectivamente.

Sobre o direito de propriedade, o Código Civil germânico determina:

§ 903 – O proprietário de uma coisa pode, sempre que a lei ou o direito de um terceiro não se opuser, dispor da coisa à sua vontade e excluir outros de qualquer intromissão. Temos, ainda, que o Livro III do mesmo diploma jurídico possui a mesma titulação dada ao Livro III, da Parte Especial do Código Civil Brasileiro, qual seja: Direito das Coisas, dada a sua enorme influência sobre o direito pátrio.

A forma de codificação da matéria no Código Brasileiro e no Alemão são assemelhadas, iniciam com o tratamento à posse, propriedade, dividindo-se esta em móveis e imóveis, formas de aquisição e perda, usucapião, condomínio, e, por fim

com direitos reais sobre coisas alheias e de garantia, com pequenas atualizações jurídicas.

Ressaltamos, conforme o faz Clóvis Beviláqua, que de acordo com o Código Alemão, ao definir propriedade, é utilizada a palavra coisa, restringindo o direito de propriedade às coisas tangíveis, ao passo em que o Código Civil Brasileiro utiliza o vocábulo bens, cujo significado é mais abrangente, vindo a inserir no seu conteúdo tanto a materialidade, quanto a imaterialidade (Beviláqua, 1956).

É o que ocorre com o direito autoral, disposto no Código Civil pátrio inicialmente pelas denominações “propriedade literal e artística”, além do direito de condomínio, evoluindo para o direito de laje, multipropriedades e das ações que asseguram os direitos reais.

Relacionando-se aos modos de aquisição da propriedade imóvel, o direito brasileiro igualmente foi influenciado pelo sistema jurídico alemão, predominantemente ao sistema napoleônico, para o qual é suficiente o contrato a fim de transferir a propriedade. Todavia, o Código Civil nacional, conforme o alemão, exige o registro do ato ou do contrato no registro de imóveis para perfectibilizar a transferência da propriedade.

Nas lições de Beviláqua (1956), no direito brasileiro, coloquialmente considera-se que aquele que não registra não é “dono”, demonstrando o conhecimento vulgar acerca da necessidade da transcrição do título translativo de propriedade diante do registro de imóveis, para que haja a aquisição da propriedade, não sendo assim meio de publicidade para o conhecimento de terceiros, nisto diferenciando-se de outras legislações em vigor.

O termo transcrição é o que aparece na terminologia utilizada pelo Código Civil Brasileiro, devendo-se compreender atualmente como registro, de acordo com a legislação vigente referente aos Registros Públicos no Brasil – Lei nº 6015/73 e alterações.

A codificação das leis no Brasil era uma meta de independência, uma ideia dos portugueses, visto que Portugal em cerca de cem anos produziu três códigos como referências para o mundo, conhecidos como Ordenações Afonsinas, durante o reinado do Rei Afonso), Ordenações Manuelinas, no reinado do rei Dom Manuel e as Ordenações Filipinas, durante o reino do rei Filipe. Bem como, estava presente na Constituição Imperial de 1824, a primeira da história brasileira, a qual dispunha:

CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL – 25 DE MARÇO DE 1824

TÍTULO VII

Das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros Art. 173

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos cíveis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: 18. Organizar-se-á, quanto antes, um Código Civil e Criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade.

Tais manifestações incipientes ocorridas no território brasileiro se inspiraram no processo de codificação internacional, difundido através da Europa, mas com mais vigor na França e na Alemanha, vindo a alcançar vários outros países de vários continentes.

Embora independente, o Brasil não possuía legislação própria, todavia não se constituía em uma “terra sem lei”, visto que vigorava no Brasil as Ordenações Filipinas, por força da Lei de 23 de outubro de 1823, ressaltando a posterior elaboração de um código nacional, tal qual nos ensina Caio Mário Pereira (Pereira, 2023).

Apenas em 1855 o Governo Imperial determinou fosse realizada, antes da codificação, uma compilação do direito civil nacional, visto que a legislação portuguesa não possuía uma sistematização racional e confundia-se com as leis da antiga colônia, dificultando sobremaneira o trabalho dos juristas brasileiros.

A codificação das leis foi atribuída a Augusto Teixeira de Freitas, vindo este a cumprir a tarefa três anos mais tarde, de forma excepcional, reconhecido pela sua maestria e respeitado até os dias atuais.

Em seguida, em reconhecimento ao trabalho realizado com a consolidação das Leis Cíveis Brasileiras, Augusto Teixeira de Freitas é novamente convocado para a realização do projeto do Código Civil Brasileiro, igualmente contratado a serviço do Governo Imperial.

Somente sete anos depois, em 1865, o renomado jurista entrega uma parte do trabalho, reconhecido apenas como Esboço, contendo cerca de cinco mil artigos, porém não consegue lograr êxito em virtude de críticas da Comissão revisora, vindo a causar a rescisão do contrato pelo autor, por avaliar ser enorme desfeita e ingratidão tais posicionamentos.

Entretanto, a ideia de codificação não é esquecida, o Ministro do Governo Imperial Nabuco de Araújo continua com os trabalhos do projeto do Código Civil até a sua morte, sem conseguir concluir a sua obra.

Em meados de 1881, porém um novo projeto é apresentado pelo jurista Joaquim Felício dos Santos. A fim de analisá-lo, foi composta uma comissão de juristas renomados à época como: Lafayette, Ribas, Justino de Andrade, Ferreira Viana e Coelho Rodrigues, os quais passaram a criticá-lo pela prolixidade e falta de sistematização, porém veio a desfazer-se posteriormente pelo falecimento de dois membros e o pedido de Lafayette para deixar a comissão (Pereira, 2023).

Desta feita, o jurista Joaquim Felício, então, desmotivado entrega o projeto à Câmara dos Deputados, de forma conclusiva, apenas como colaboração. Resta frustrada mais uma tentativa.

No ano de 1889, o Ministro da Justiça o então Conselheiro Cândido de Oliveira, dá continuidade ao projeto do Código Civil Brasileiro, todavia em virtude da Proclamação da República não consegue alcançar o seu intento.

Com a Proclamação da República em 1889, veio ao fim o período do Brasil Império, sendo estabelecido o regime presidencialista, com eleições diretas para a presidência, além dos cargos políticos de deputados e senadores, surgindo, assim, a necessidade de uma Carta Magna mais adequada à nova situação política do Brasil.

Conforme Pereira (2023) o espírito republicano, é promulgada, dois anos após depois a Constituição da República do Brasil, em 1891, e, em virtude desta, é determinada competência à União para legislar acerca de minas e terras. Embora a Constituição do Império previsse a elaboração de um Código Civil, o mesmo não ocorreu durante o Brasil Império, apesar das tentativas descritas, sendo a do Jurista Teixeira de Freitas, aquela que mais se aproximou.

No ano de 1890, o Ministro da Justiça Campos Sales encarregou o jurista Coelho Rodrigues de elaborar o novo projeto de Código Civil, o qual mais uma vez é apresentado em 1893 e igualmente rejeitado, e, em seguida apresentado ao Senado, para que fosse transformado em Lei, porém mais uma vez sem sucesso.

Por fim, foi nomeado o jurista Clóvis Beviláqua, jurista cearense que lecionava no Recife, o qual aceita o cargo, apesar de críticas pela falta de maturidade intelectual para o trabalho e por problemas em relação ao seu conhecimento da língua portuguesa. Porém, em janeiro de 1899 Clóvis Beviláqua começa a trabalhar, vindo a

concluir o projeto no mesmo ano apresentando-o ao Governo da República brasileira e a uma comissão de juristas formada para debater e analisá-lo.

Após muitos debates e emendas, resultantes em muitas alterações, foi redigido o Projeto Revisado encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi analisada pela “Comissão dos Vinte e Um”, a qual trabalhou com muito afinco, produzindo oito volumes de atas de reuniões. Portanto, a trajetória do direito de propriedade no Brasil revela uma evolução do conceito clássico, e deliberações, conforme os ensinamentos do professor Caio Mario da Silva Pereira (2023).

Ainda sob as lições do referido doutrinador, somente em 1902, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto e o encaminhou ao Senado, onde foi analisado por uma comissão encarregada de fazê-lo, sob a relatoria do jurista Rui Barbosa, quem no prazo de três dias ofereceu seu parecer, revisando todos os artigos do Código, bem como apresentando emendas, com a crítica de que os artigos deveriam conter linguagem precisa, de acordo com a cultura do país, vindo a ser considerado um monumento jurídico à época.

De acordo com as lições de Pereira (2023), após a publicação do parecer de Rui Barbosa, sob críticas positivas e negativas, então é publicada a Réplica, reconhecida como uma obra de importante estudo da língua portuguesa. Devido ao longo período em que o texto ficou sob a análise do Senado, o presidente João Luis Alves, propôs sua aprovação de forma provisória, no ano de 1911, o que serviu para acelerar a tramitação na Câmara Alta e a sua devolução à Câmara dos Deputados para conclusão.

Um século depois do Brasil independente e trinta anos da Proclamação da República, foi promulgado o Código Civil brasileiro, em primeiro de janeiro de 1916, através da Lei nº 3.071, revogando a vigência das Ordenações Filipinas, tal qual disposto no art. 1.807 da codificação nacional.

O Código Civil Brasileiro de 1916 foi revogado no ano de 2002 pela lei nº 10.406/2002, conhecido como Novo Código Civil, embora tivesse sido alterado antes pela legislação extravagante em pontos como adoção, família, direito de filiação e propriedade, todas incorporadas ao Novo Código.

Tal diploma legal foi criado com o intuito de reger as relações privadas, desde o nascimento, ou antes dele (direitos do nascituro), até a morte, passando pelos reconhecimentos dos direitos ligados à personalidade, aquisição da capacidade, bens,

casamento, filiação, contratos, posse, propriedade, direitos de herança, dentre outros de forma mais analítica quanto possível.

Todavia, não conseguiu resistir às mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas ao longo do tempo, principalmente no período do pós-guerra, refletido em alterações no âmbito jurídico. Desta forma, foram sendo recebidas no nosso ordenamento, alterações advindas da Europa e de outras regiões, tornando o Código Civil Brasileiro prolixo em alguns pontos.

Ainda segundo Caio Marcio Pereira (2023), o Código Civil Brasileiro de 1916 dedicava o Livro II da Parte Especial para o Direito das Coisas, logo depois de tratar dos bens, no livro II, Capítulo I, da Parte Geral e se ocupava da propriedade como tema de grande relevância, sendo um dos núcleos daquele Diploma legal.

O Código Civil de 1916 tratava sobre a propriedade a partir do artigo 524 ao 673, os quais estavam insertos no título II, do Livro II da Parte Especial do Código. De forma preliminar foi disciplinada a propriedade em geral, e, em seguida, bipartiu-se em propriedade imóvel e móvel, passando a dispor sobre o condomínio, e, por fim, a propriedade resolúvel literária, artística e científica.

Na dicção do art. 524 do Código de 1916, o direito de propriedade aparecia como definidor das estruturas de poder, disciplinando conteúdo econômico, quanto ao uso, além do conteúdo das formas de manejo jurídico das ações postas em favor do proprietário para defender ou reaver sua propriedade em caso de ataques indevidos.

O antigo código não dispunha exatamente sobre o conceito de propriedade, todavia definia o de proprietário, sendo aquele a quem cabia o direito de usar, gozar, dispor e reaver os bens de quem os possuía de forma injusta (art. 524).

Uma análise superficial do texto de lei é suficiente para concluir que a concepção de propriedade incluída na primeira codificação brasileira, tinha no direito de propriedade uma ideia de “superdireito” oponível pelo seu titular contra todos, sob a inspiração liberal, mas sem o caráter absoluto disposto no Código Civil Napoleônico de 1804, entretanto dotado, ainda, de uma carga pesada de exclusividade e individualismo.

Apesar disto, a influência do modelo liberal francês é perceptível pela preocupação do uso indevido da propriedade, no sentido de que a propriedade precisa ser regrada ao ponto de não interferir uma na outra, com o fim de evitar conflitos de vizinhança.

O titular do domínio surge como dono da natureza nele incluído, conforme o que dispunha o Código Civil Brasileiro, assim na propriedade estava abrangido o solo e tudo que nele fosse possível encontrar, incluindo no espaço aéreo e no subsolo, quanto as riquezas minerais, águas, nascentes, bem como a flora e a fauna.

A apropriação das riquezas individualmente era tida como perfeitamente aceita, incluindo nesta a natureza e tudo o que ela contivesse, de forma a ser parcelada apenas entre alguns, embora em detrimento de terceiros, dispondo, inclusive, sobre animais, águas, ilhas, florestas, minas dentre outros. Desta forma, o conceito de propriedade clássico como poder soberano de um indivíduo que tudo pode, até mesmo destruir, serve como ponto de partida da matéria.

A fim de melhor compreender o tema, vale relembrar que o Código Civil de 1916 teve como características o individualismo e o patrimonialismo, com preponderância ao tratar sobre o direito de propriedade, prevendo uma abrangência quase ilimitada no seu texto, de acordo com o que se pode extrair do art. 526, a seguir trasladado:

Art. 526. A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los.

Em linhas gerais, segundo Pereira (2023), tudo o que estivesse dentro da seara de interesse do proprietário desde o subsolo até o espaço aéreo estaria tutelado juridicamente pelo direito de propriedade, incluindo as águas superficiais e subterrâneas, contidas no solo ou subsolo, as ilhas, os rios, córregos, correntes de água, árvores, frutos, florestas, dentre outros possíveis, dispondo o proprietário da forma que melhor lhe apossasse, podendo incluir, até mesmo, a destruição do que quer que fosse.

Incluídos estavam os animais, domesticados ou não, as abelhas, seus enxames, os peixes, e outras formas de vida, além dos seres constantes da natureza, absolutamente tudo estava afeto à propriedade, podendo caçá-los, pescá-los, da forma que achasse melhor, como senhor único, a quem cabia o poder decisão sobre todas as coisas, titular apenas de direitos, porém nenhuma obrigação além de não interferir no direito de outro senhorio.

Conforme o Código Civil de 1916, a propriedade não obriga proprietário a nada, não possui nenhuma função, ao revés, representa o plexo de direitos e poderes que se opõem *erga omnes*, onde todos devem respeitá-lo.

A terra era o principal objeto do direito de propriedade, dado o grande incentivo inicial à ocupação e exploração dos recursos da natureza, valorizando o cultivo e desenvolvimento agrícola, cuja condição seria o desmatamento das florestas naturais.

Assim, a mão de obra era garantida pela escravidão, que igualmente compunha o direito de propriedade, cabendo ao proprietário conquistar, colonizar novas áreas de terras, as quais passariam a lhe pertencer em troca de favores ao rei.

Infelizmente, no que concerne à propriedade rural, o Código de 1916 permitiu o acúmulo de grandes latifúndios nas mãos de poucas pessoas, permitindo toda sorte de degradação ao meio ambiente, com exceção à turbação ao direito de propriedade dos vizinhos.

Assim, segundo as lições do professor Edis Milaré (2018), a releitura do Código Civil se faz necessária frente aos princípios constitucionais que baseiam a nova concepção de propriedade urbana e rural, advinda da Constituição Cidadã de 1988, onde o há uma mudança de paradigma para inserir a função socioambiental da propriedade, a fim de que esta passe a servir aos anseios sociais por valorização do trabalho, bem como aos recursos naturais, necessários não somente à produção dos alimentos, tão essenciais à vida humana, mas também ao equilíbrio ecológico.

A codificação civil brasileira de 1916 não possuía normas ambientais específicas, embora, em alguns artigos, ao tratar sobre direito de vizinhança, combateu o uso abusivo do direito de propriedade, disciplinando o direito de vizinhança de forma minuciosa, regendo, inclusive, servidão de água, todavia ainda entregava poderes muito amplos aos proprietários de terras, incluindo o subsolo, espaço aéreo, para que agisse da forma que quisessem sobre eles.

Ainda segundo o autor, o antigo Código Civil, todavia, conferiu ao proprietário a possibilidade de se utilizar de ações de dano infecto, com cunho ambiental, nos casos em que a construção vizinha ameaça ruir, por exemplo, nos casos de incêndio, dentre outros, além de outras, como o caso do antigo art. 582, para o manejo ações em caso de emissão de fumaça, fornos etc.

Percebe-se com isto, uma proteção incipiente à segurança e saúde entre proprietários vizinhos, a exemplo do que dispunha o art. 584, o qual expressamente utilizava o verbo poluir, para proibir construções que pudessem contaminar a água de poço ou fonte alheios.

Conforme Milaré (2018), preocupação do legislador à época estava relacionada aos conflitos entre proprietários ou possuidores de imóveis confinantes, e

estes foram os maiores motivadores da edição da legislação mencionada, passando o Brasil a viver uma nova fase jurídica, com ordenamento próprio, iniciando-se o período pós-codificação.

Na medida em que se angariavam experiências sob a égide do novo estatuto da vida privada, algumas alterações são reclamadas pela sociedade, inclusive no que pertine ao direito de propriedade, como por exemplo, quanto à propriedade imobiliária rural, sendo editadas normas sucessivas até os dias atuais.

Em 1923, o Decreto nº 16.300, inova tratando da saúde e do saneamento básico, chegando a proibir a instalação de indústrias com potencial nocivo aos vizinhos da propriedade. No que pertine à propriedade imóvel urbana, surgem novidades legislativas de relevância em meados do ano de 1929, através do Decreto Legislativo nº 5481, o qual tratou pela primeira vez sobre o condomínio edilício brasileiro.

A partir da década de trinta há uma mudança na conjuntura política mundial advinda do pós-guerra, onde o Brasil passa a sofrer intensa influência do direito europeu, surgindo, a partir disso, diplomas relevantes sobre a propriedade privada, principalmente a imobiliária rural, passando a permitir a interferência estatal com mais ênfase, a partir da crise do modelo liberal.

Com a revolução de 1930 há o encerramento da primeira República e surge um novo momento histórico, político e econômico que reverbera diretamente sobre as leis do país, o qual será estudado na seção adiante.

Conforme Francisco de Assis Silva (1997), em 1930 um evento de grande importância na história política marcou a transição entre a antiga e a nova era da República no Brasil. A Revolução de 1930, bem-sucedida, foi uma resposta armada ao resultado das eleições daquele ano, que declararam Júlio Prestes como vencedor e, conseqüentemente, resultaram na derrota de Getúlio Vargas, da Aliança Liberal.

Líderes de estados como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba se recusaram a aceitar o desfecho eleitoral alegando fraudes e roubos. Essa insatisfação culminou em um clima de revolta que se espalhou pelo país, especialmente após o assassinato de João Pessoa, então governador da Paraíba, por razões tanto pessoais quanto políticas, em 25 de julho daquele ano.

O governador de Minas Gerais, Antônio Carlos, proferiu uma frase emblemática que ecoou na história: “Façamos a Revolução, antes que o povo a faça.” Em 3 de

outubro de 1930, a luta armada teve início no Rio Grande do Sul, se espalhando por outras regiões do Brasil e se transformando em uma verdadeira guerra civil.

Conforme Silva (1997), percebendo a escalada do conflito, os militares do Rio de Janeiro, sob o comando dos generais Mena Barreto e Tasso Fragoso, destituíram o presidente Washington Luís em 24 de outubro, algumas semanas antes do término de seu mandato.

O controle do governo passou para as mãos de Getúlio Vargas, líder político da Revolução de 1930, inaugurando assim uma nova fase da nossa história conhecida como Era Vargas, que perdurou até 1945, marcada por um forte sentimento nacionalista e populista.

Essa transformação política agitou a sociedade brasileira, que se viu imersa em um intenso processo de transição social, econômica e cultural, sob a governança habilidosa de Getúlio Vargas, que desempenhava o papel de mediador nas lutas sociais e políticas da época, dada a presença de vários grupos com interesses divergentes no poder.

O Estado saiu fortalecido como resultado da revolução, dando origem ao surgimento do nacionalismo brasileiro, que se tornou uma força dominante durante o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945) e teve reflexos também no campo jurídico, notavelmente a partir da promulgação da Constituição de 1934. (Silva, 2017)

De acordo com o professor Ludwig Jr. Lauerhass (1986), o nacionalismo representado por Getúlio Vargas é fundamentalmente um sistema de crenças que coloca o Estado-nação como a entidade mais importante na estrutura social.

Segundo essa visão, a lealdade dos cidadãos deve estar direcionada primariamente para o Estado, que detém a autoridade final sobre decisões de importância. Outros interesses, sejam eles de grupos ou individuais, são considerados secundários. No âmbito internacional, o nacionalismo busca principalmente a independência e o fortalecimento do país em relação às nações estrangeiras, enquanto internamente visa à unidade e ao progresso da nação (Lauerhass, 1986).

No Brasil, um Governo Provisório foi estabelecido, liderado por Getúlio Vargas, que recebeu o poder da Junta Militar que havia recentemente deposto o Presidente Washington Luís. Dessa forma, Vargas assumiu o governo em nome das forças armadas e do povo. Inicialmente, para consolidar seu controle político, ele nomeou ministros de sua absoluta confiança e decretou a suspensão da Constituição Republicana de 1891. Além disso, ele dissolveu o Congresso Nacional, as

Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, aboliu os partidos políticos e designou interventores para liderar os governos estaduais.

Gradualmente, o Governo Vargas revelou suas características principais: centralização do poder, preocupação com questões sociais trabalhistas e defesa das riquezas nacionais, incluindo os recursos naturais. Essas diretrizes logo causaram apreensão na oposição política, especialmente na oligarquia de São Paulo, que buscava recuperar o poder por meios eleitorais e ansiava pelo retorno da República Velha.

Neste cenário, crescia a pressão pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, uma vez que o país estava sem uma Constituição em vigor. Além disso, havia o intuito de estabelecer uma data para as próximas eleições presidenciais, encerrando assim o Governo Provisório de Vargas.

Esse clima culminou no dia 9 de julho de 1932 com a eclosão da Revolução Constitucionalista em São Paulo, onde armas foram reunidas e 30 mil homens se rebelaram contra o Governo Federal.

De acordo com Lauerhass (1986), após três meses de confrontos e inúmeros feridos, as forças rebeldes de São Paulo foram derrotadas pelas tropas federais, porém receberam a promessa de Vargas de que eleições seriam realizadas para a Assembleia Nacional Constituinte. Essas eleições aconteceram em 1933, e a Assembleia concluiu seus trabalhos em 16 de julho de 1934, quando a nova Constituição do Brasil foi promulgada.

A Constituição Brasileira de 1934 se destacou, entre outros aspectos, pelo enfoque no nacionalismo econômico, transferindo a propriedade de recursos naturais do país, como minerais, águas e potenciais hidrelétricos, para o controle da União.

Na esteira de raciocínio do autor, em um nível infraconstitucional, observa-se uma série de movimentos que refletem a transição de um Estado liberal para um intervencionista e nacionalizado, com um foco crescente no interesse público sobre o individualismo típico do Estado de Direito pós-Revolução Francesa, priorizando a prosperidade social em detrimento do absolutismo no direito de propriedade.

A nacionalização, como primeiro movimento destas reformas, deu origem a legislações setoriais que restringiam a extensão e os direitos associados à propriedade de terras no Brasil, transferindo para a esfera pública subsolos ricos em minerais, corpos d'água, ilhas, florestas e demais recursos naturais, assim como o espaço aéreo, enquanto considerava sempre o interesse coletivo. Esse processo

reconfigurou a propriedade privada, restringindo sua abrangência em comparação com o padrão patrimonialista do Código Civil Brasileiro.

Ao abordarmos, dentro dos parâmetros deste estudo, o papel ambiental das propriedades rurais no Brasil, é crucial analisar a legislação florestal do país ao longo deste século. Discutir as leis de proteção das florestas e demais formas de vegetação que abrangem o território nacional equivale a direcionar a atenção para recursos ambientais de extrema importância, uma vez que se trata de bens de valor transcendental, que vão além dos interesses individuais dos proprietários, tanto em termos temporais quanto espaciais.

A degradação das florestas e da vegetação coloca em risco a vida no planeta, e, portanto, não é um assunto que deve ser deixado ao critério exclusivo dos proprietários, sejam eles donos de pequenas ou grandes extensões de terra.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado (2023), a cobertura florestal desempenha funções biofísico-químicas amplamente reconhecidas que não devem ser ignoradas pela humanidade, tais como proteção e conservação do solo, da água, da fauna, estabilização de dunas, regulação do clima, barreira natural contra ventos e tempestades, entre outros benefícios. A importância das florestas é tão fundamental que poderíamos facilmente preencher dezenas de páginas destacando sua imprescindibilidade.

Até o momento, o Brasil teve dois Códigos Florestais: o primeiro, de 1934, e o atual, em vigor desde 1965, com modificações introduzidas por várias leis subsequentes. Mesmo antes da implementação do Código Florestal de 1934, já existiam regulamentos dispersos e, inclusive, normas anteriores à Independência, como será explorado no Capítulo 3 deste estudo, voltadas para a proteção dos recursos florestais brasileiros de maneira desorganizada e fragmentada.

Conforme Machado (2023), o Código Florestal de 1934 foi o primeiro instrumento legal a tratar sistematicamente e de forma abrangente da questão, embora seja frequentemente esquecido pelos especialistas em direito ambiental, sendo de considerável importância para a trajetória do Direito Florestal no Brasil.

A partir desse estatuto, começamos a encarar as florestas como recursos de valor nacional, distintos do conceito de propriedade privada. Não apenas a direito de propriedade deixou de englobar automaticamente as florestas presentes em suas terras, mas, ao contrário do que previa o Código Civil, passaram a ser impostas

responsabilidades ambientais específicas ao proprietário em relação às matas existentes no terreno.

As florestas deixaram de ser meros objetos do direito de propriedade e passaram a representar uma obrigação para todos os donos de terras, os quais se tornaram responsáveis pela sua manutenção, conservação e, se necessário, pelo reflorestamento. Essa mudança legal foi significativa.

Estabelecido pelo Decreto-lei nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934, o Código Florestal Brasileiro introduziu as chamadas florestas protetoras (atualmente conhecidas como áreas de preservação permanente), onde atividades como o corte raso são proibidas. Essas áreas incluem locais de fragilidade ambiental, como margens de rios, nascentes e topos de morros.

Esse decreto classificou diferentes tipos de florestas com base em critérios de localização, desempenhando um papel crucial ao estabelecer zonas florestais no país e regulando quais atividades são permitidas ou não para os proprietários rurais.

Em resumo, segundo o autor, a partir do Código Florestal de 1934, as florestas presentes nas terras não pertencem mais exclusivamente aos proprietários, resultando na obrigação de preservá-las em vez de desmatá-las indiscriminadamente. Esse imperativo de preservação vai ao encontro da função socioambiental da propriedade, reconhecida e consagrada ao longo do tempo.

Conforme destacado por José Cretella Junior (1998), o conceito milenar de propriedade do direito romano, que abrangia o subsolo e o espaço aéreo, foi adotado no Brasil, inclusive pelo Código Civil Brasileiro, conforme mencionado anteriormente com a referência ao Art. 526.

Esse princípio só foi alterado em 1926, por uma iniciativa do Presidente Arthur Bernardes, que, por meio de uma reforma, impôs restrições à propriedade do subsolo. Esse foi um passo significativo em direção à soberania do país e à preservação de nossos recursos minerais.

Em 1891, foi promulgada a Constituição Republicana, que vinculou propriedade do subsolo à do solo, o qual foi separado com a Nova Constituição de 1934, representou naquele momento um avanço na separação entre a propriedade do solo e a do subsolo, nacionalizando este último.

Conforme o autor, sob essa legislação, as minas conhecidas permaneciam sob domínio privado, desde que fossem validadas conforme o Art. 10, enquanto as

minas desconhecidas, ao serem descobertas, passariam a integrar o patrimônio nacional.

Essa direção foi confirmada pela Constituição de 1934, cujo Art. 118 declarava: “As minas e outros recursos do subsolo, assim como as quedas d’água, são considerados propriedades distintas do solo para fins de exploração ou uso industrial.”

Esse processo implicou uma significativa alteração no conceito de propriedade, culminando na Constituição de 1946, em que o Art. 152 estabeleceu de forma definitiva a separação, com as minas e demais recursos subterrâneos deixando de pertencer ao dono da superfície para fins de exploração ou aproveitamento industrial, ficando sob a autoridade e interesse da Nação (Junior, 1998).

Nesse contexto, o entendimento sobre a propriedade do solo foi transformado, passando por um processo de publicização, constitucionalização e, por fim, funcionalização.

Sobre o tema de regência de águas no território nacional, o Decreto-Lei n.º 24.463, datado de 10 de junho de 1934, sancionou o Código de Águas, fornecendo ao país, naquela época, uma legislação apropriada que possibilitou ao governo administrar os recursos hídricos. A partir desse momento, os recursos hídricos tornaram-se de interesse estratégico para a nação brasileira.

Antes da codificação civil, era aceitável canalizar as águas por um proprietário visando benefícios agrícolas ou industriais, desde que compensasse financeiramente os vizinhos afetados, sem a necessidade de obter uma autorização do governo, uma vez que este não possuía autoridade para intervir nesse assunto.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes (1997), ao tratar sobre o tema, a única limitação imposta era não bloquear o curso natural das águas que atravessavam as propriedades adjacentes, conforme estipulado pelo Art. 565 do Código Civil Brasileiro, permitindo de outra forma que o proprietário da terra usufruísse plenamente desse recurso. Naquela época, não se reconhecia a água como um recurso natural valioso e finito de interesse geral da humanidade.

Com a promulgação do Código de Águas, as águas, tanto as superficiais quanto as subterrâneas, tornaram-se de interesse público, e esse novo conjunto de regras começou a regulamentar a utilização, classificação e exploração do potencial hídrico disponível.

Se ainda existem menções a águas particulares, elas são consideradas exceções, pois a norma a partir de 1934 é que as águas, os cursos d’água, os lagos

etc., são classificados como recursos públicos, e os potenciais de energia hidráulica são considerados como uma propriedade separada do solo.

Segundo Antunes, os princípios de navegabilidade e fluviabilidade direcionaram a natureza pública das águas internas, com pouca abordagem no âmbito do Código Civil, enquanto os rios foram alocados entre a União, os Estados e os municípios, todos sob domínio público.

As águas já não são mais uma questão privada, elas se desvincilharam do tradicional direito de propriedade para serem incorporadas ao patrimônio nacional, resultando em uma regulação sob a esfera do direito público, representando mais uma mudança significativa no desenvolvimento do direito de propriedade, em virtude do emergente papel social.

Após a promulgação da Constituição de 1934, que, embora não tenha abordado especificamente questões ambientais ou reconhecido um ambiente equilibrado como um direito fundamental, introduziu mudanças dignas de nota.

Em resumo, entre essas novidades, destacam-se a separação da propriedade da superfície do solo das riquezas presentes no subsolo e das quedas d'água para fins de exploração, o estabelecimento de atribuição exclusiva da União para legislar sobre recursos minerais, água, energia elétrica, florestas, caça e pesca, com os Estados atuando de forma supletiva ou complementar.

Além disso, tanto a União quanto os Estados passaram a ter competência compartilhada para promover a saúde, preservar a natureza e proteger monumentos de valor histórico. Essas mudanças contribuíram para uma legislação ambiental mais abrangente no Brasil, conforme observado por Juraci Perez Magalhães.

Além da introdução dos Códigos setoriais – Florestal, de Águas e de Minas - que representam mudanças substanciais no alcance do direito de propriedade, rompendo com a exclusividade e o absolutismo tradicionalmente enraizados no Código Civil, o ano de 1934 marcou a realização da primeira Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, ocorrida no Rio de Janeiro, um evento de grande importância devido às implicações para a preservação ambiental¹.

¹ Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza (1954). Realizada no Rio de Janeiro, foi um marco na discussão sobre a preservação ambiental no Brasil, influenciando políticas e legislações futuras. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/cea/2011/12/JoseLuisFranco.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

Durante a mesma década, surgiram os primeiros Parques Nacionais do Brasil: Itatiaia (1937)², Iguazu³ e Serra dos Órgãos (1939)⁴, marcos essenciais na História Ambiental do país, sendo os precursores das Unidades de Conservação que posteriormente se tornaram fundamentais na política nacional de meio ambiente.

No campo da preservação ambiental e cultural, o Decreto-Lei n.º 25 de 30 de novembro de 1937 foi estabelecido para regular a organização do patrimônio histórico e artístico nacional, introduzindo o conceito de tombamento como medida de preservação da cultura.

Durante a década de 1940, houve um impulso na criação e organização de leis para promover a guarda e fiscalização das florestas, parques nacionais, reservas florestais, entre outros, destacando-se a implantação efetiva do Parque Nacional do Iguazu como exemplo significativo nesse período.

Neste mesmo período, é notável a implementação do Código Penal e da Lei de Contravenções Penais, ambos estabelecendo punições para comportamentos prejudiciais, inclusive em relação ao meio ambiente, como é o caso de poluição da água no primeiro código, e questões como perturbação da ordem e maus-tratos a animais no segundo.

Quanto à Constituição de 1946 e sua relevância ambiental, esse tema é abordado em um capítulo específico, mas é importante ressaltar desde já a inclusão no ordenamento jurídico nacional da desapropriação por interesse social (Art. 141, §16), questão posteriormente regulamentada pela Lei Federal n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, com a ênfase no uso da propriedade em prol do bem-estar social (Art. 147).

² **Parque Nacional de Itatiaia (1937):** Criado pelo Decreto nº 23.224/1937, é o primeiro parque nacional do Brasil, localizado na Serra da Mantiqueira, entre Rio de Janeiro e Minas Gerais.
Fonte: BRASIL. Decreto nº 23.224, de 14 de janeiro de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23224.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

³ **Parque Nacional do Iguazu (1939):** Criado pelo Decreto nº 24.645/1939, tem como principal atração as Cataratas do Iguazu, na fronteira entre Brasil e Argentina.
Fonte: BRASIL. Decreto nº 24.645, de 10 de janeiro de 1939. Cria o Parque Nacional do Iguazu. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24645.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁴ **Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939):** Criado pelo Decreto nº 24.559/1939, visa a preservação da biodiversidade da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro.
Fonte: BRASIL. Decreto nº 24.559, de 29 de junho de 1939. Cria o Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24559.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

Em 1948, destaca-se a aprovação no Brasil do Decreto Legislativo n.º 3⁵, datado de 13 de fevereiro de 1948, que ratifica a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos países da América.

Avançando da década de 50 para a de 60, ocorreram eventos importantes no contexto jurídico-ambiental nacional. Entre esses eventos, menciona-se a promulgação da Lei n.º 3.964/61⁶, que visa proteger os monumentos arqueológicos e pré-históricos; e a Lei n.º 4.132/62⁷, que estabelece os casos de desapropriação por interesse social para a proteção do solo, preservação de cursos d'água, reservas florestais, notavelmente abordando o tema central deste trabalho ao afetar diretamente a propriedade rural no Brasil.

Em síntese, a partir da década de 30, houve um movimento mais restritivo contra latifúndios improdutivos, exploração irracional, especulação imobiliária e tratamento injusto dos trabalhadores rurais. Esse movimento culminou na promulgação do Estatuto da Terra, um marco legal que combate a exploração predatória do meio ambiente, questionando o modelo de apropriação privada dos recursos naturais, devido às consequências inevitáveis desse processo

Surge, dessa forma, uma interligação jurídica entre Propriedade e Meio Ambiente, iniciando-se com o reconhecimento do valor do patrimônio histórico e florestal, a introdução do conceito de tombamento, a inclusão da desapropriação por interesse social e, por fim, com a implementação do Estatuto da Terra, que estabelece a obrigação para a propriedade rural de cumprir sua função socioambiental.

Esse processo culmina no reconhecimento da função socioambiental da propriedade, princípio consolidado na Constituição Federal, que busca equilibrar o direito de propriedade com o interesse coletivo e a proteção ambiental. No subcapítulo

⁵ BRASIL. Decreto Legislativo nº 3, de 13 de fevereiro de 1948. Ratifica a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos países da América. *Diário do Congresso Nacional*, 13 fev. 1948. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1940-1949/dleg03.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁶ BRASIL. Lei nº 3.964, de 13 de novembro de 1961. Aprova a Convenção Internacional sobre a Proteção da Fauna e Flora Selvagens e seus Hábitats. *Diário Oficial da União*, 13 nov. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1960-1969/l3964.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

⁷ BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Ratifica a Convenção para a Proteção dos Animais Silvestres. *Diário Oficial da União*, 10 set. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1960-1969/l4132.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

seguinte, essa função socioambiental será analisada em profundidade, destacando seu papel na ordem constitucional e seus impactos na regulamentação do uso da terra.

2.2 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E O SEU PAPEL NA CONSTITUIÇÃO

Este subcapítulo se dedicará à análise da evolução da função socioambiental da propriedade no Direito brasileiro, um tema de extrema relevância que destaca a crescente integração de princípios destinados ao bem-estar coletivo e à preservação ambiental.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos critérios foram delineados para a definição da função socioambiental da propriedade, passando a equilibrar de forma mais eficaz os direitos individuais com os interesses da sociedade em seu conjunto.

Essa mudança paradigmática não apenas reafirma a importância da propriedade privada, mas a coloca em um contexto em que sua utilização deve atender às necessidades coletivas, respeitando os limites impostos pela sustentabilidade ambiental.

Sob a égide da atual Constituição, diversos princípios regulamentadores da propriedade foram estabelecidos, ressaltando a função socioambiental como um pilar fundamental na concepção de propriedade no Brasil.

Nesse cenário, áreas como a ordenação econômica, a reforma agrária e as políticas agrícolas se mostram alinhadas à necessidade de promover um uso mais justo e sustentável dos recursos naturais. A consolidação do meio ambiente equilibrado como um bem de uso comum, essencial para a qualidade de vida, destaca-se como um direito fundamental no texto constitucional brasileiro.

Essa abordagem reflete não apenas a prioridade atribuída à proteção ambiental, mas também a busca por um desenvolvimento que une o progresso econômico à preservação dos recursos naturais, moldando as diretrizes legais e a interpretação da propriedade em um cenário de crescente consciência socioambiental.

Assim, o objetivo deste capítulo é explorar como essas transformações influenciam a prática do direito à propriedade, ressaltando a necessidade urgente de um alinhamento entre direitos individuais e responsabilidade social.

Como aponta Darcy Bessone, Karl Marx em 1848, ao escrever o Manifesto do Partido Comunista, referia-se constantemente à necessidade de reduzir a disparidade social entre os ricos e os pobres. Nos últimos duzentos anos, o processo de

industrialização levou a um aumento gradual da riqueza em alguns países e a um aumento da miséria em outros. (Bessone, Darcy, 1996).

Para Marx, a nível microeconômico, a fortuna de determinadas pessoas e organizações tornou-se muito maior do que era antes, enquanto uma quantidade de milhões de famílias e indivíduos enfrentaram a pobreza. Na verdade, tornou-se a causa do abismo significativo entre os ricos e os pobres depois.

De outro lado, a exploração predatória dos recursos naturais, especialmente na América do Sul, feita em benefício e já em seus comandos, nas nações conhecidas, pelos povos colonizadores e conquistadores, como estudado no subcapítulo anterior, causou a exaustão dessa última e devastação do território, a fome e desequilíbrios econômicos. Foi a causa básica da divisão do planeta na realidade em dois hemisférios sociais distintos.

Como reação a essa situação de empobrecimento global, várias frentes passaram a surgir em diferentes setores. A Igreja, historicamente ligada ao poder político, tem se manifestado contra as injustiças sociais provocadas pelo capitalismo no mundo ocidental. A Encíclica *Rerum Novarum*⁸, do Papa Leão XIII, introduziu o conceito de “Justiça Social” como um apelo aos ricos para que compartilhassem as suas riquezas com os menos favorecidos.

O renomado pensador Duguit, nos primórdios deste século em que vivemos, introduziu o conceito da “função social da propriedade”, uma ideia que não foi plenamente compreendida em suas diversas dimensões sociais, jurídicas, políticas e econômicas. Um marco de grande importância histórica foi a declaração da Constituição de Weimar, em 1921, que afirmava que a propriedade impõe obrigações, embora não especificasse a quem, o que ou como, conforme explicado por Darcy Bessone (Duguit, apud Bersone, 2008).

As influências socialistas ganharam força após a bem-sucedida Revolução Soviética de 1917, embora nunca tenham conseguido se sobressair plenamente às correntes capitalistas. Esse movimento trouxe consigo uma reavaliação do papel do Estado e de várias instituições jurídicas, incluindo o direito de propriedade, que passou a ter um impacto mais socializante desde o início do século.

⁸ *Rerum Novarum*: sobre a condição dos operários (15 de maio de 1891) | LEÃO XIII (vatican.va)

De acordo com os estudos da autora Juliana Santili, em sua obra *Socioambientalismo e Novos Direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural (2005)*, no campo dos estudos jurídicos, fica evidente que a explicação da teoria da função socioambiental da propriedade e de outros conceitos afins não podem ficar restritos unicamente ao âmbito jurídico, sendo necessário adentrar em outras áreas como a economia, política, sociologia e outras ciências.

Para a autora, o desafio principal reside no campo econômico, servindo este como base para o jurídico. Tornar efetivas as garantias de direitos individuais e sociais, assim como abordar questões de cidadania, é uma missão impossível para aqueles que estão privados das condições materiais básicas para uma vida digna, como a alimentação, por exemplo.

Bem como, a ideia de socialização, representada pela função socioambiental, entra em conflito fundamental com o individualismo e o egoísmo que sustentam uma abordagem econômica baseada no liberalismo e um sistema de direitos igualmente fundado na filosofia liberal.

Neste sentido, Orlando Gomes afirma que a propriedade deixou de ser apenas um direito subjetivo do indivíduo e passou a se configurar como uma função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária. Segundo ele, a propriedade carrega a obrigação de ser empregada para o crescimento da riqueza social e para promover a interdependência social.

Apenas o proprietário tem a capacidade de realizar uma determinada tarefa social e de aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria. Dessa forma, a propriedade não é um direito intangível e sagrado, mas sim um direito em constante transformação, que deve ser moldado conforme as necessidades sociais que busca atender. (Duguit, apud Gomes, 2008)

Para o autor, discutir sobre a funcionalização social implica afirmar que os proprietários devem cumprir uma série de obrigações: inicialmente, é de suma importância reconhecer o direito de alguém sobre algo como um serviço, ou seja, condicionado à obtenção de algum resultado, como no caso da propriedade rural mencionada nesta análise, que se destina à produção de alimentos; em seguida, é igualmente crucial que as práticas envolvendo a propriedade não se baseiem na exploração da mão de obra sem respeitar a dignidade dos trabalhadores; por fim, é essencial que essa exploração seja feita de forma racional e não parasitária,

protegendo, assim, os recursos naturais (solo, água etc.) e preservando os bens ambientais intangíveis (como matas de preservação permanente e biodiversidade).

Amauri Mascaro do Nascimento (1999, p.478) afirma que, a partir da Constituição de 1934, o texto constitucional começou a abordar as questões relacionadas às relações de trabalho e à previdência social. Ele menciona que, a partir desse ano, as Constituições Brasileiras passaram a se concentrar na ordem econômica e social.

Segundo ele, a Constituição estabelece os princípios fundamentais que guiam a ordem trabalhista, incluindo normas de caráter programático e ideológico. Além disso, ele ressalta que a estrutura básica dos órgãos estatais voltados para as questões do trabalho e a ação sindical são diretrizes que estão delineadas nas normas constitucionais.

Nessa esteira de raciocínio, Machado (2023), aduz que antes de qualquer construção jurídica, temos que os seres humanos historicamente submeteram certos elementos da natureza ao seu controle como uma necessidade prática para garantir a sobrevivência, sem, contanto, acumular excessos.

Até certo ponto, os seres humanos não se distinguem dos outros animais, visto que todos os organismos vivos, por uma determinação física e biológica, necessitam de recursos ao redor para alimentação, abrigo, segurança e outras necessidades. Na natureza, cada ser está interligado em uma relação de dependência, incluindo o ser humano, tal qual uma teia alimentar.

À luz do pensamento do autor, no entanto, é peculiar à raça humana a capacidade de se organizar politicamente e, conseqüentemente, juridicamente, estabelecendo estruturas de poder que regulam direitos e deveres para todos os indivíduos, sob a influência coercitiva da própria estrutura política.

Segundo sua abordagem sobre o tema, esse processo envolveu a instituição do direito de propriedade, onde os seres humanos atribuíram a si mesmos o controle sobre os recursos naturais, estabelecendo uma propriedade que não apenas afeta outros seres humanos (*erga omnes*), mas também a natureza em geral.

Com o crescimento populacional no planeta e a finitude dos recursos naturais, que não aumentaram na mesma proporção, e alguns dos quais não são renováveis, ocorreu uma competição pelos recursos, os quais adquiriram um valor econômico significativo (valor de troca).

Isso levou a conflitos entre os seres humanos, em vezes resultando em confrontos ou guerras generalizadas, sendo então necessário o estabelecimento do direito para regular tais situações que ameaçam a estabilidade da sociedade.

A concepção da propriedade como um direito individual surgiu como uma construção cultural, transformando-se em um direito subjetivo vinculado a um indivíduo, distante de suas origens naturais. Dessa forma para Machado (2023), os seres humanos passaram a exercer o direito de propriedade com domínio sobre outros seres e com a marca antropocêntrica ao considerar que o homem tem controle absoluto sobre a natureza, transformando-a em mera mercadoria, de maneira perpétua.

Nos ensina Ailor Carlos Brandelli (2011), em sua tese de Mestrado intitulada “O Controle Judicial Da Gestão Municipal Do Meio Ambiente” citando Cappelli, Silvia, que a concepção da função social da propriedade ou propriedade-função demorou a ser incorporada no Brasil, mas a teoria do interesse social surgiu na Constituição de 1934, como já abordado. Nesta carta, embora garantindo o direito de propriedade, também estabelecia que esse direito “não poderia ser exercido em detrimento do interesse social ou coletivo, conforme determinado pela lei”.

Consoante ao entendimento do autor, apesar de maneira contida, a Carta Política de 1934, ao constitucionalizar o direito de propriedade, introduziu uma dimensão dinâmica a esse direito, regulando seu exercício e estabelecendo o interesse social ou coletivo como limite. A partir desse marco, todas as Constituições Brasileiras passaram a incluir dispositivos que condicionavam o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, como expresso na Constituição de 1946.

Segundo Pinto Ferreira (1995), a evolução agrária entre 1950 e 1960 no Brasil apresentou uma dualidade preocupante: por um lado, aumento da divisão de pequenas propriedades ou surgimento de minifúndios; por outro lado, uma tendência de concentração de terras em grandes latifúndios. Esses indicadores prejudicam o desenvolvimento agrícola e incentivam o êxodo rural, colocando o país em desvantagem a nível internacional.

Segundo seus ensinamentos, enquanto muitos países europeus e os Estados Unidos avançavam com reformas agrárias progressistas, o Brasil precisava seguir esse caminho. Na década de 1960, esse propósito foi iniciado por meio de instrumentos jurídicos, começando por uma emenda constitucional e posteriormente por leis que abordavam vários aspectos relacionados à questão da terra. Conceitos e

ferramentas inovadoras foram introduzidos para concretizar ideais reformistas, mesmo durante o início do Regime Militar no país, apesar dessa aparente contradição.

Cappelli (2013) destaca que, durante a década de 1960, sob o regime da ditadura militar, houve uma intensa produção de legislações voltadas para a regulamentação dos bens ambientais e para a restrição do direito de propriedade. Ela menciona especificamente o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964), o Código Florestal (Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965), a Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967) e o Código de Mineração (Decreto-Lei 227, de 28 de fevereiro de 1967) como exemplos significativos dessa legislação.

A década de 1960 foi caracterizada por um significativo êxodo rural e pela ocupação de amplas áreas do Centro-Oeste e da Amazônia, em decorrência da criação da Zona Franca de Manaus e da expansão das fronteiras agrícolas e minerais promovida pelo regime militar, conforme apontam Martine e Diniz. (Martine, 1994)

Durante esse período, ocorreu a chamada “grande desruralização” da Região Sudeste, com a migração de quase metade de sua população rural, provocada pela erradicação dos cafezais, sua substituição por pastagens e a dissolução das “colônias de fazendas”, influenciada pela forma como a legislação trabalhista foi aplicada sob o regime militar.

Além disso, nenhuma outra região do Brasil experimentou uma emigração tão significativa quanto a do Sudeste rural nessa época, que, apesar das altas taxas de fecundidade, registrou uma diminuição absoluta em sua população rural, segundo Camarano e Abramovay (1998).

Nesse estágio, o foco principal era aumentar a produção e encontrar formas de manter as pessoas no campo, garantindo-lhes alguns direitos, dentro de uma abordagem voltada para o desenvolvimento e o bem-estar social, mas sem considerar preocupações ambientais relacionadas à gestão da terra.

Todavia, ainda segundo os autores, o crescente êxodo rural, causado pelas crescentes dificuldades dos agricultores em sustentar suas famílias nas atividades rurais, a ausência de políticas agrícolas efetivas e o apelo do emprego industrial nas cidades, levou milhões de brasileiros a deixarem o campo em direção às áreas urbanas. Simultaneamente, houve uma crescente concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos proprietários que produziam pouco.

Essa realidade socioeconômica começou a preocupar as autoridades políticas do país, revelando a necessidade de mudanças para conter o êxodo rural, incentivar a permanência no campo e aumentar a produtividade, visando ao progresso nacional.

Assim, nesse contexto, conforme Camarano e Abramovay (1998) começou-se a considerar uma reforma agrária com enfoque no desenvolvimento, produtividade e certa inclinação social, buscando proporcionar acesso à terra para mais pessoas ou, no mínimo, garantir direitos básicos aos trabalhadores rurais, além de protegê-los nos arranjos de arrendamento e parceria.

Em termos gerais sobre a evolução do direito de propriedade, tivemos várias posições sobre a evolução do direito de propriedade, a começar pelo posicionamento do autor e filósofo John Locke, o qual destacou que o “estado de natureza” representa uma fase histórica real que a maior parte da humanidade viveu em diferentes momentos, e que ainda é presente em algumas comunidades, como as tribos indígenas da América do Norte. Ao contrário da visão de Hobbes, que vê esse estado como um cenário de guerra, insegurança e violência, Locke o descreve como um tempo de paz, harmonia e entendimento.

Nesse contexto tranquilo descrito por Locke, os seres humanos já possuíam a capacidade de raciocínio e desfrutavam de direitos como a vida, a liberdade e a posse de bens, entendidos pelo referido autor como direitos naturais do ser humano. (Mello, In: Weffort, 1986).

Com o crescimento populacional no planeta e a finitude dos recursos naturais, que não aumentaram na mesma proporção, e alguns dos quais não são renováveis, ocorreu uma competição pelos recursos, os quais adquiriram um valor econômico significativo (valor de troca). Isso levou a conflitos entre os seres humanos, em vezes resultando em confrontos ou guerras generalizadas, sendo então necessário o estabelecimento do direito para regular tais situações que ameaçam a estabilidade da sociedade.

Em relação ao tema que estamos abordando nesta dissertação, o Estatuto da Terra⁹ (Lei nº 4504/64) estabelece a importância da função socioambiental da terra, o que inclui também a função socioambiental das propriedades rurais no Brasil. Isso significa que o acesso à terra deve atender a certos critérios, como a produtividade e

⁹ BRASIL. Estatuto da Terra: Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o uso da propriedade rural e reforma agrária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

a preservação dos recursos naturais, entre outros aspectos, que serão detalhados a seguir:

Art. 2.º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

Parágrafo 1.º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Apesar de ainda prevalecer uma abordagem voltada para a produtividade, o Estatuto da Terra adota a exploração racional da propriedade aliada à necessidade de conservação dos recursos naturais, revelando a emergência da consideração ambiental na utilização da terra.

José Gomes da Silva, em seu livro “A Reforma Agrária no Brasil”, destaca que o Estatuto da Terra representou um avanço significativo no contexto da reforma agrária no país. Ele menciona que, embora algumas das propostas iniciais tenham sido modificadas durante a tramitação no Congresso Nacional, a legislação ainda apresentava muitos aspectos positivos, especialmente em relação à indenização de desapropriações para fins de interesse social, que agora seria feita por meio de títulos de dívida pública, em vez de pagamento prévio e em dinheiro (Ramos, *apud*, Silva, 2005).

Em consonância com essa vertente agroecológica, adveio o Código Florestal¹⁰ em 1965, pela Lei nº 4771, estabelecendo diversas responsabilidades tanto para o Poder Público quanto para os proprietários de imóveis, especialmente os rurais, e prevendo uma série de infrações penais florestais.

Destaca-se o teor do artigo inaugural do mencionado Código Florestal:

Art. 1º - As florestas e demais formas de vegetação presentes no território nacional, reconhecidas como benéficas às terras que ocupam, são consideradas bens de interesse coletivo de todos os cidadãos do país, sendo

¹⁰ BRASIL. Código Florestal: Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Regula a proteção da vegetação nativa e a utilização dos recursos naturais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 set. 1965.

a propriedade exercida com restrições estabelecidas não apenas pela legislação em geral, mas especificamente por esta lei.

Parágrafo único: Ações ou omissões que contrariem as disposições dessa legislação na utilização e exploração das florestas são consideradas um uso danoso da propriedade.

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo¹¹, foi um marco importante ao trazer à tona as preocupações internacionais sobre os desafios ambientais que afetam a humanidade, mesmo que esses problemas já existissem antes.

Daniel Rocha Corrêa (2006, n. 169) destaca que os recursos naturais são fundamentais para atender às necessidades humanas, mas seu uso também gera consequências negativas. Ele observa que a crescente preocupação com o meio ambiente passou a ser uma questão central na reavaliação dos modelos tradicionais de desenvolvimento, o que suscitou, em nível global, a inquietação sobre a possível extinção da vida, inclusive da vida humana, no planeta.

A conscientização sobre questões ambientais, que ganhou destaque durante a Conferência de Estocolmo, teve repercussões imediatas em todo o mundo, inclusive no Brasil. Esse evento promoveu debates intensos e trouxe à tona um novo tema no discurso público: o meio ambiente. Os meios de comunicação desempenharam um papel fundamental nesse processo, frequentemente ressaltando os aspectos mais alarmantes da situação ambiental.

Entretanto, segundo o referido autor, a Conferência de Estocolmo também gerou debates significativos, especialmente entre os países em desenvolvimento do Hemisfério Sul. Muitos deles se opuseram à ideia de que o equilíbrio ambiental global deveria ser alcançado às custas de seu progresso industrial. Para eles, a proposta de preservar certas áreas para compensar a poluição gerada pelos países desenvolvidos parecia ignorar suas próprias necessidades e realidades.

Apesar das discussões que surgiram a partir da Conferência de Estocolmo, o Brasil seguiu sua trajetória de priorização do desenvolvimento, sem dar muita atenção

¹¹A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, foi um marco ao reconhecer os problemas ambientais como questões globais e estimular ações internacionais para enfrentá-los. Esse evento originou a Declaração de Estocolmo, que estabeleceu princípios fundamentais para a gestão ambiental global. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

prática às questões ambientais. Naquele momento, encontrar um equilíbrio entre a economia e a ecologia não era uma tarefa fácil.

Conforme Corrêa (2006), durante os anos setenta, surgiram movimentos e organizações ambientalistas no Brasil, com destaque para a Amazônia. Considerada o “pulmão do planeta”, a região enfrentava crescentes ameaças de devastação, incluindo a expansão de garimpos ilegais, queimadas, exploração de madeiras nobres e minérios, além do tráfico internacional de animais silvestres e plantas medicinais.

Gradualmente, a crescente preocupação ambiental encontrou eco no Congresso Nacional, levando à criação de leis de proteção ambiental, em conjunto com legislações já existentes antes da década de setenta, como o Código Florestal de 1965, o Código de Minas (Dec. Lei n. 227/67)¹², o Código de Águas (Dec. 24.463/34)¹³ e outras normas relacionadas ao meio ambiente.

Durante os anos setenta, poucos avanços relevantes em questões ambientais ocorreram no Brasil, destacando-se principalmente a responsabilidade objetiva imposta aos operadores de instalações nucleares por danos causados (Lei 6.453/1977)¹⁴, além dos acidentes ambientais envolvendo navios de transporte (MARPOL 73-78)¹⁵.

Tanto o poder econômico quanto o político resistiam a mudanças que pudessem impor restrições às atividades industriais, comerciais e agrícolas, ou limitações nos direitos de propriedade urbana e rural. Isso, sob a justificativa do progresso e desenvolvimento nacional, ao lado da forte ênfase na segurança nacional adotada pela ditadura militar, que reprimia movimentos ambientalistas e outros, considerando qualquer liderança como uma ameaça à ordem pública.

Essa resistência dificultou o avanço de uma consciência ambientalista, porém não impediu o debate que culminou na elaboração da Legislação Ambiental, e posteriormente, na consolidação de um novo campo: o Direito Ambiental.

¹² BRASIL. Código de Minas: Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Regula a pesquisa e a lavra de recursos minerais no território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

¹³ BRASIL. Código de Águas: Decreto nº 24.463, de 15 de julho de 1934. Regula o uso e a conservação dos recursos hídricos no território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 jul. 1934.

¹⁴BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados a atividades nucleares, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 out. 1977.

¹⁵Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, 1973, modificada pelo Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78).

De acordo com Aspásia Camargo (2004), diversos estudos e documentos foram elaborados, propondo as bases desse novo modelo de uso racional dos recursos naturais, e tratados internacionais foram estabelecidos. Destaca-se a Agenda 21¹⁶, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, realizada no Rio de Janeiro, tornando-se o principal referencial internacional em relação ao desenvolvimento sustentável no Brasil.

Com o passar do tempo, especialmente durante o século XIX, a humanidade viu um grande avanço com a invenção da máquina a vapor e outras inovações tecnológicas.

Esses progressos permitiram que as pessoas exercessem um controle maior sobre as forças da natureza. Junto com o aumento da população mundial, isso resultou em uma exploração intensa e voraz da terra, bem como na extração desenfreada de recursos naturais, incluindo os cobiçados metais preciosos, que ainda hoje atraem a atenção e o interesse das pessoas.

De acordo com a abordagem da autora, a necessidade de produzir em larga escala foi um dos motores da Revolução Industrial, que marcou o início da produção em série, uma mudança importante em relação ao método artesanal que predominava até então. Essa transformação teve um impacto direto nas relações comerciais, que deixaram de ser simples e pessoais para se tornarem mais complexas. Assim, surgiu uma nova configuração socioeconômica: a sociedade de massa, que eventualmente evoluiu para a sociedade de consumo que conhecemos hoje.

Os avanços científicos, especialmente na medicina, permitiram que as pessoas enfrentassem doenças por meio de vacinas e outras técnicas de controle, resultando em maior longevidade e aumento da população, o que gerou uma demanda crescente por alimentos, vestuário e outros bens.

Diante do risco compartilhado em relação ao futuro, nações ricas e pobres se reuniram pela primeira vez para discutir o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental, buscando uma solução que conciliasse a exploração dos recursos naturais essenciais para a produção econômica e a geração de riquezas, sem esgotar irreversivelmente essas reservas naturais. Assim, surgiu um novo paradigma: o conceito de desenvolvimento sustentável, visto como a única alternativa viável para garantir a continuidade da vida na Terra.

¹⁶A Agenda 21 é um plano global, elaborado na Rio-92, que estabelece diretrizes para promover o desenvolvimento sustentável em níveis global, nacional e local.

O estudo desenvolvido no Capítulo 2 destacou a trajetória histórica e normativa da propriedade no Brasil, desde suas raízes coloniais até a incorporação da função socioambiental no ordenamento jurídico, consolidada pela Constituição Federal de 1988 e pela Política Nacional do Meio Ambiente¹⁷. Essa evolução demonstra a transição de uma perspectiva predominantemente patrimonialista para um enfoque que integra a propriedade à promoção do bem-estar coletivo e à sustentabilidade ambiental.

No Capítulo 3, essa base conceitual se conecta diretamente à análise dos impactos decorrentes do dano ambiental em imóveis rurais e à aplicação da desapropriação sancionatória como mecanismo de responsabilização e preservação ambiental. Assim, o vínculo entre os capítulos reside na compreensão de que o cumprimento da função socioambiental da propriedade é central para prevenir e remediar danos ambientais, evidenciando a importância de instrumentos jurídicos eficazes para garantir a proteção do meio ambiente e a sustentabilidade no uso da terra.

¹⁷ BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente: Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

CAPÍTULO 3. DANO AMBIENTAL PELO IMÓVEL RURAL E DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA

Neste capítulo, será explorada a relação entre o meio ambiente e o dano ambiental em imóveis rurais, destacando a importância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Inicialmente, abordaremos um breve histórico do Direito Ambiental no Brasil, analisando a evolução das leis e regulamentações relacionadas, as obrigações dos proprietários de imóveis rurais e os instrumentos de garantia para manter um ambiente equilibrado, além do papel do Novo Código Florestal na promoção do desenvolvimento sustentável e na proteção dos recursos naturais.

O objetivo deste capítulo é aprofundar o entendimento sobre a desapropriação e sua aplicação no contexto brasileiro, incluindo suas características, natureza jurídica e evolução legislativa, assim como as particularidades da Desapropriação Agrária Sancionatória e os desafios associados a esse instituto.

Através dessa análise, buscamos identificar problemas relacionados ao uso da desapropriação, fornecendo *insights* que possam aprimorar as práticas legais, proteger os direitos individuais e promover um ambiente jurídico mais justo e equitativo em relação à propriedade e aos interesses públicos no Brasil.

3.1. DANO AMBIENTAL

Como visto no capítulo anterior, desde tempos antigos, a humanidade tem se ocupado da terra e se beneficiado de seus recursos naturais de forma indiscutível. Com o progresso da sociedade e o avanço econômico, o foco humano passou a ser unicamente na acumulação de riquezas e na criação de novas “necessidades”, muitas das quais não são realmente essenciais, sem se preocupar com os sacrifícios necessários, mesmo que isso signifique prejudicar de forma intensa o meio ambiente e, em última análise, a própria humanidade.

É claro que a rapidez e a gravidade das degradações ambientais atingiram significativamente o campo jurídico. Portanto, a urgência de proteger o meio ambiente e manter o equilíbrio ecológico ressoa, em primeiro lugar, na importância de uma definição abrangente e completa do meio ambiente. No entanto, essa tarefa é verdadeiramente desafiadora. Como é comum, os estudiosos ainda não chegaram a um consenso sobre o conceito de meio ambiente.

Segundo Milaré (1995, p. 202), a expressão “meio ambiente” é considerada redundante, uma vez que o termo “ambiente” naturalmente sugere a ideia de “meio”. Essa visão é compartilhada por diversos acadêmicos e especialistas. Mesmo assim, o termo já faz parte da linguagem comum e é inclusive mencionado em textos legais, como no artigo 225 da Constituição.

O referido autor (1995) destaca que o ambiente, reconhecido como um bem essencial para a vida, saúde e bem-estar humano, é composto por elementos naturais, culturais e artificiais, englobando o meio ambiente natural (compreendendo solo, água, ar, flora, fauna, entre outros), o meio ambiente cultural (incluindo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, paleontológico) e o meio ambiente artificial (que consiste no ambiente urbano construído, com suas construções e espaços públicos como ruas, praças e áreas verdes, representando todos os assentamentos urbanos).

Entretanto, mostra-se essencial também trazer à análise o conceito fornecido pela nossa legislação. De acordo com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981¹⁸, que discorre sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a expressão “meio ambiente” é descrita como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que possibilita, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I). É perceptível, assim, que a definição presente na legislação é bastante ampla. Leite (1996) esclarece que “independentemente do conceito adotado, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o ser humano e a natureza”.

Fiorillo (1996) destaca a importância do conceito legal aberto introduzido pela legislação, visto que possibilitou uma interpretação flexível do termo, ao mesmo tempo em que estabeleceu os parâmetros do Direito Ambiental sem restringi-los. De acordo com o autor, o legislador optou por uma abordagem deliberadamente vaga ao definir esse conceito jurídico, visando criar uma amplitude de aplicação da norma.

Evitar uma definição precisa de meio ambiente é crucial para impedir a exclusão de diversas situações que se enquadram nesse conceito atualmente, evitando assim a criação de um vazio resultante de definições rígidas. Um ponto

¹⁸ BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente: Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

importante a ser destacado é a mudança na percepção sobre a propriedade do meio ambiente, que antes era considerado um bem de ninguém.

Conforme apontado por Leite, (1996) no passado o meio ambiente era classificado como "*res nullius*", ou seja, uma propriedade sem dono definido. Contudo, devido aos desastres ambientais ocorridos e à conscientização crescente sobre a finitude e limitação dos recursos naturais, houve uma mudança nessa concepção. Atualmente, reconhece-se que o meio ambiente é um bem de propriedade coletiva, pertencendo a toda a sociedade e sendo descrito como "*res omnium*".

O meio ambiente é verdadeiramente uma questão de preocupação, recebendo proteção constitucional e, assim, adquirindo o status de direito essencial. É um interesse legalmente assegurado.

Essa característica, de certa forma, contribui para uma consciência global econômica sobre o meio ambiente, devido à sutil distinção entre "o valor essencial incorporado ao bem ambiental e o valor prático que resulta em ações de preservação" (Pessoa, 2005). Conforme a autora, independentemente da sua natureza, seja um bem ou serviço ambiental, possui um valor intrínseco, ou seja, uma qualidade própria, interior, inerente e singular, que reflete os interesses da humanidade.

No Brasil, apesar da extensa quantidade de leis referentes a questões ambientais ao longo da história, como as Ordenações Afonsinas em 1446¹⁹, as Ordenações Manuelinas em 1521²⁰, as Ordenações Filipinas em 1580²¹ e o Código Civil de 1916, que foi posteriormente revogado, somente a partir da década de 1980 é que a proteção jurídica do meio ambiente e a responsabilização por danos a este bem legal foram integralmente abordadas pelas leis, focadas agora na preservação do patrimônio ambiental nacional de forma holística e abrangente.

Inicialmente, a legislação ambiental brasileira se caracterizava por oferecer poucas garantias ambientais, incorporadas em códigos e leis de natureza

¹⁹ As Ordenações Afonsinas, promulgadas em 1446 durante o reinado de D. Afonso V, foram um conjunto de leis que visavam sistematizar o direito em Portugal, abordando questões civis, penais e administrativas.

²⁰ As Ordenações Manuelinas, promulgadas em 1521 durante o reinado de D. Manuel I, foram um conjunto de leis que atualizaram e expandiram as Ordenações Afonsinas, abordando questões civis, penais e administrativas no contexto do império português.

²¹ As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1580 por Felipe II, unificaram e sistematizaram a legislação portuguesa, substituindo as ordenações anteriores e regulando áreas como administração pública, direito penal e civil, adaptadas ao contexto político da época.

administrativa, evoluindo para o estabelecimento de uma legislação específica ambiental e, nos últimos vinte e cinco anos, para o surgimento de normas dedicadas à proteção do meio ambiente.

Como visto anteriormente, o mais antigo documento legal brasileiro acerca desse tema é o Código das Águas²² (Decreto 24.643, de 10/07/34), que estabelece os direitos de propriedade e exploração dos recursos hídricos para diversas finalidades, tais como abastecimento, irrigação, navegação, uso industrial e geração de energia.

Além disso, determina que aqueles que violarem tais normas devem arcar com os custos para manter a qualidade das águas, além de enfrentarem sanções criminais e serem responsabilizados por quaisquer prejuízos causados. Também estabelece que a utilização das águas para propósitos agrícolas e industriais está sujeita a autorização governamental, devendo ser garantida a normalidade do fluxo após o uso.

Como visto, durante o início dos anos 1940, o Código de Minas, através do Decreto nº 1.985, datado de 10 de outubro²³ daquele ano, estabeleceu as atividades de exploração do subsolo e separou o direito de propriedade do direito de exploração. Posteriormente, sua redação foi alterada pelo Decreto-Lei nº 227, de 28/02/1967²⁴.

Relembrando, em 1964, o Estatuto da Terra, definido pela Lei nº 4.504, em 30/11, delineou a função socioambiental das terras, a ser cumprida mediante a conservação dos recursos naturais, além de estabelecer critérios para a desapropriação e acesso à propriedade rural, visando à racionalização da atividade agropecuária alinhada com a conservação dos recursos naturais renováveis.

No ano subsequente, em 1965, em um dos momentos importantes para o direito ambiental pátrio, foi estabelecido o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15/09),

²² O Código das Águas, de 1934 e a assinatura do Protocolo de Genebra, de 1925 (que dispõe sobre a proibição de meios bacteriológicos de guerra), fazem parte do rol de normas surgidas no início do Século XX.

²³ BRASIL. Código de Minas: Decreto nº 1.985, de 10 de outubro de 1940. Regula a pesquisa e a lavra de recursos minerais no Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 1940.

²⁴ BRASIL. Código de Minas: Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Regula a pesquisa e a lavra de recursos minerais no Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

reconhecendo as florestas e demais formas de vegetação no Brasil como bens públicos e impondo restrições ao direito de propriedade.

No entanto, a partir da década de 1970, no Brasil, os instrumentos legais ambientais começaram a surgir como reflexo de um movimento ambientalista que demandava uma nova abordagem na relação entre sociedade e natureza. À medida que crescia a percepção da importância do ambiente e de seus limites, evoluíam também a legislação ambiental e o Direito Ambiental.

A década de 1980 foi marcada por uma considerável produção legislativa ambiental no país, trazendo avanços significativos na regulamentação de aspectos fundamentais para a proteção do meio ambiente. Exemplos desses avanços incluem o Zoneamento Industrial (Lei 6.803/80)²⁵, as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6.902/81)²⁶, o Estudo de Impacto Ambiental (Resolução 01/86 do CONAMA)²⁷, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88)²⁸, a criação do IBAMA (Lei 7.735/89)²⁹ e a Lei dos Agrotóxicos (Lei 7.802/89)³⁰.

Os quatro principais marcos do sistema jurídico-ambiental no Brasil foram estabelecidos através da promulgação da Lei n.º 6.938, de 31.08.1981 – que trata da Política Nacional do Meio Ambiente; da Lei n.º 7.347, de 24.07.1985 – que introduziu a Ação Civil Pública como um instrumento processual para acionar a atuação judicial, geralmente através do Ministério Público; da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 – que demonstrou uma notável preocupação com questões ambientais; e da Lei n.º 9.605, de 12.02.1998³¹, conhecida como a Lei dos crimes ambientais – que estabeleceu a codificação dos delitos contra o ecossistema, incluindo penalidades

²⁵ BRASIL. Lei nº 6.803, de 18 de julho de 1980. Dispõe sobre o zoneamento industrial e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 1980.

²⁶ BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Cria as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 abr. 1981.

²⁷ CONAMA. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece diretrizes para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 1986.

²⁸ BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mai. 1988.

²⁹ BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 fev. 1989.

³⁰ BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 1989.

³¹ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 fev. 1998.

também para pessoas jurídicas. A abordagem deste tema ainda é motivo de debates entre especialistas em direito penal.

Nesse contexto, é relevante citar o artigo 225 da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, um bem de uso coletivo essencial para uma qualidade de vida saudável, cabendo ao Poder Público e à sociedade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Assim, segundo Paulo Affonso Leme Machado (2023, p. 156), o Brasil entra em uma nova fase no campo do Direito Ambiental, onde se percebe uma transformação significativa. As leis, que antes tratavam os recursos ambientais apenas como ferramentas para uso racional, agora os reconhecem como elementos essenciais para a vida em comunidade.

Esse avanço reflete a consciência de que preservar o meio ambiente é indispensável não apenas para a qualidade de vida das pessoas hoje, mas também para garantir um futuro sustentável para as próximas gerações.

O direito a um ambiente saudável é assegurado nos parágrafos do artigo 225 mencionado, da seguinte maneira:

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Além do exposto nas diretrizes constitucionais anteriores, o terceiro parágrafo do mesmo artigo estabelece uma norma crucial, de particular importância para este estudo, como será abordado posteriormente.

"§ 3º – Atos e atividades que causem danos ao meio ambiente sujeitam os responsáveis, sejam eles indivíduos ou empresas, a penalidades administrativas e criminais, independentemente da obrigação de reparar os danos provocados."

Assim, o parágrafo terceiro ressalta a separação das esferas. É notável que as sanções administrativas, criminais e até civis, embora não explicitadas na constituição, em consonância com o Princípio da Independência de Instâncias, serão aplicadas sem a necessidade de ressarcir os prejuízos ambientais.

O Código Florestal e a legislação agrária estabelecem diversas formas de restrição à propriedade rural, sendo as principais limitações administrativas definidas pela Lei 4.771/65³² a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL).

A Reserva Legal florestal foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/65), constituindo-se como uma peculiaridade exclusiva do Brasil, sem equivalente em outras legislações ao redor do mundo.

Surge uma complexa questão sobre se essa inovação brasileira reflete uma inteligência equilibrada e racional, uma expertise singular que se destaca dentre as demais nações, ou se, pelo contrário, sua ausência em outros países se deve a uma interferência excessiva na propriedade privada, entendida como ilegítima por não ser partilhada por outros Estados, uma vez que os donos de propriedades rurais não deveriam arcar sozinhos com esse encargo, especialmente considerando que tais terras são fundamentais para a produção de alimentos.

Nesta linha de raciocínio, Antonio Herman de Vasconcellos Benjamin (1993, p. 45) defende que as restrições ambientais sobre a propriedade rural são legítimas, pois refletem uma responsabilidade coletiva, e critica a ideia de que apenas os proprietários rurais arcariam com esse encargo.

³² BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 set. 1965.

Tal ônus possivelmente deveria ser dividido com toda a sociedade, beneficiária tanto da produção alimentar quanto de um ambiente saudável, não sendo percebido meramente como uma restrição administrativa, como comumente tratado em nosso país.

É possível que outros países tenham encontrado um equilíbrio mais adequado entre a proteção ambiental, o direito de propriedade e a segurança alimentar, visto que, apesar de ser viável viver sem reservas legais em propriedades rurais, o que ocorre em muitos lugares, é impossível para o homem sobreviver sem uma alimentação adequada.

Os parques nacionais, vastas áreas públicas de mata preservada, têm sido um método empregado em outros países para a conservação ambiental, onde toda a sociedade colabora nesse esforço de preservação.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou:

“As matas de preservação permanente são indenizáveis, uma vez que, apesar de o proprietário ser impedido de desmatá-las, seu valor econômico e ecológico permanece” (Ministro Francisco Rezek—RT 583/278). Essa posição também foi corroborada pelo Recurso Extraordinário nº 114.682-6/210-SP, sob responsabilidade do Ministro Octávio Gallotti, e pelo Recurso Especial nº 5.989-PR, de autoria do Ministro Garcia Vieira.

Em 2012, o Código Florestal passou por uma importante mudança, que trouxe uma revisão significativa ao artigo 12, responsável por regulamentar a reserva legal. A nova redação refletiu a necessidade de atualizar a legislação para atender às demandas de preservação ambiental e sustentabilidade, vejamos:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no § 4º do art. 30:

I – 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de floresta na Amazônia Legal;

II – 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado na Amazônia Legal;

III – 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de florestas ou outras formas de vegetação nativa nas demais regiões do País.

§ 4º A área de Reserva Legal deve ser registrada no Cadastro Ambiental Rural – CAR, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

A Reserva Legal é uma área dentro de um imóvel rural, excluindo as Áreas de Preservação Permanente, destinada a garantir a utilização sustentável dos recursos naturais, a conservação e a recuperação dos processos ecológicos, além de preservar a biodiversidade e proteger a fauna e a flora nativas. No caso do estado de Pernambuco, a legislação determina que a Reserva Legal corresponda a 20% da área total do imóvel rural, reforçando o compromisso com a sustentabilidade e a preservação ambiental.

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são estabelecidas pelo artigo 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Novo Código Florestal. De acordo com essa legislação, são consideradas APPs as áreas com vegetação nativa situadas:

I – ao longo de cursos d'água naturais, em faixas marginais cuja largura mínima é de:

- 30 metros para cursos d'água de menos de 10 metros de largura;
- 50 metros para cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros;
- 100 metros para cursos d'água com largura entre 50 e 200 metros;
- 200 metros para cursos d'água com largura entre 200 e 600 metros;
- 500 metros para cursos d'água com largura superior a 600 metros.

II – no entorno de lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- 100 metros em zonas rurais, exceto para corpos d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros;
- 30 metros em zonas urbanas.

III – no entorno de reservatórios d'água artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV – nas nascentes e nos chamados "olhos d'água", perenes ou intermitentes, qualquer que seja a sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros;

V – em encostas ou partes destas com declividade superior a 45°;

VI – nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII – nos manguezais, em toda a sua extensão;

VIII – nas bordas de tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais;

IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras;

X – em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação.

A partir da leitura do referido artigo, compreendemos que a Área de Preservação Permanente (APP) é uma zona protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com o propósito ambiental de preservar recursos hídricos, a paisagem, a

estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo genético de fauna e flora, resguardar o solo e promover o bem-estar das populações humanas, como estabelecido no próprio texto legal.

No contexto do direito civil brasileiro, são garantidos direitos aos cidadãos, embora em certos casos esses direitos possam entrar em conflito com a proteção ambiental. Tal situação muitas vezes decorre do fato de que o direito civil regulamenta as relações de propriedade, refletindo resquícios de individualismo presente nesse ramo do direito, apesar dos avanços promovidos pelo atual Código Civil em comparação com o código anterior de 1916, tornando-se uma codificação mais colaborativa e adaptada à realidade contemporânea.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 170³³, estabelece que o Brasil é um Estado capitalista, no qual os pilares são a livre iniciativa e a propriedade privada. A ordem econômica, baseada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem como objetivo garantir a todos uma existência digna, de acordo com os princípios da justiça social, respeitando os seguintes preceitos: propriedade privada; função socioambiental da propriedade; defesa do meio ambiente.

Observa-se uma aparente contradição nesse artigo, uma vez que o direito à propriedade privada historicamente entrou em conflito com o conceito de defesa do meio ambiente. Porém, essa disposição resultou em medidas concretas que favoreceram o meio ambiente.

Neste contexto, fica claro que o direito coletivo a um ambiente saudável prevalece sobre o direito individual de explorar economicamente a propriedade de forma irrestrita. A proteção ambiental torna-se um interesse público, criando, assim, uma obrigação legal de preservar o ambiente em que vivemos. Esse compromisso é efetivado pelo Princípio do Poluidor/Pagador, que determina que aquele que polui deve arcar com os custos da reparação do dano causado.

No sistema jurídico do Brasil, existem outros mecanismos que garantem o direito a um ambiente saudável, com a participação ativa dos cidadãos na sua proteção, amparados constitucionalmente.

³³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O artigo 170 estabelece os princípios da ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegurando a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Além disso, é assegurado que as autoridades públicas intervenham de maneira eficaz diante de situações de degradação ambiental provocadas por pessoas físicas ou jurídicas. Nesse contexto, dentro da nossa legislação, dois instrumentos fundamentais com respaldo constitucional visam resguardar o meio ambiente: a Ação Popular e a Ação Civil Pública.

Prevista anteriormente no art. 153, § 31, da Constituição revogada³⁴, a Ação Popular era regida pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965³⁵, que estabelecia as diretrizes para o seu processo e procedimento, com foco exclusivo na anulação de "atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas". A atual Constituição ampliou sua abrangência ao estabelecer, no art. 5º, LXXIII, o direito de qualquer cidadão propor uma ação popular para defender o meio ambiente.

Esse tipo de ação requer certos critérios, como a comprovação da legitimidade do autor para acionar o tribunal e a confirmação de sua cidadania, que pode ser feita por meio da apresentação do título eleitoral. Trata-se de uma ação que representa o pleno exercício da cidadania, uma ferramenta eficaz colocada à disposição de todos os cidadãos para proteger o meio ambiente.

Sendo assim, ao ampliar o escopo de atuação da Ação Popular para abranger a questão ambiental, a Constituição permite que o cidadão utilize esse recurso de forma abrangente contra pessoas físicas ou jurídicas, tendo a possibilidade de empregar a Ação Popular como meio de proteção ambiental.

A Ação Civil Pública, criada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985³⁶, trata da responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Seu objetivo é obter uma condenação em dinheiro ou obrigar a realização ou abstenção de determinadas ações (art. 3º).

Segundo o disposto na Lei nº 7.347/85, tanto a ação principal quanto a ação cautelar podem ser propostas pelo Ministério Público:

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. O artigo 153, § 31, dispunha sobre matéria tributária e competências impositivas no contexto do regime vigente à época. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

³⁵BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular, que pode ser proposta para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades nas quais o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 1965.

³⁶ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Regula a ação civil pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jul. 1985.

Art. 5º. Tanto a ação principal quanto a medida cautelar podem ser iniciadas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Além disso, têm legitimidade para propô-las autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações, nos termos da Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007.

A Constituição Federal de 1988 prevê entre as funções institucionais do Ministério Público:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

III – instaurar o inquérito civil e a Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Com base no dispositivo constitucional mencionado, é possível inferir que, em situações de danos ao meio ambiente e na defesa do patrimônio público, a legitimidade principal para agir cabe ao Ministério Público, enquanto as outras partes mencionadas na lei (art. 5º da Lei nº 11.448/07) possuem legitimidade concorrente ou secundária para apresentar a ação.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público teve ampliado o seu campo de atuação (art. 129, III), ficando a cargo dele a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteger o patrimônio público, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

Assim, visando garantir o interesse público e social, foi expandido o escopo das atividades do Ministério Público para realizar investigações por meio do Inquérito Civil, com o intuito de reunir informações para propor a Ação Civil Pública (arts. 1º e 5º da Lei nº 7.347/1985, com redação atualizada pela Lei nº 11.448/2007)³⁷.

Destaca-se, entre os diplomas legislativos infraconstitucionais, a Lei nº 7.347/85, modificada pela Lei nº 8.078/90 e posteriormente pela Lei nº 11.448/2007, que tratou pela primeira vez do processo coletivo, resultando numa tutela mais eficaz dos direitos difusos, como os relacionados ao meio ambiente. O referido diploma aborda, entre outros aspectos, a propositura das ações ali previstas no local onde ocorreu o dano, conferindo ao respectivo juízo a competência funcional para conduzir o processo e julgar a causa (art. 2º).

³⁷ BRASIL. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11448.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Segundo Carvalho Filho (2006), a ação civil pública tem como finalidade a condenação em pecúnia ou a imposição de obrigações de fazer ou não fazer, conforme disposto no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, com redação atualizada.

Além disso, há a possibilidade de uma ação cautelar para os fins previstos na legislação, incluindo a prevenção de danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme o artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.448/2007. Nesse sentido, o Ministério Público possui a prerrogativa de propor uma medida liminar com o objetivo de garantir a proteção cautelar do interesse juridicamente tutelado.

Portanto, o Ministério Público pode requerer o eventual encerramento das atividades causadoras de degradação ambiental, como parte de uma medida cautelar preparatória ou incidente, seja antes do processo principal ou durante ele.

A Ação Civil Pública almeja uma sentença de cunho condenatório, e, por conseguinte, se a ação for acolhida, a sentença se mostra exequível. Desta forma, podemos concluir que a natureza intrínseca da ação civil pública é genérica e condenatória, visto que seu propósito é condenar a parte a compensar os danos causados e restaurar o ambiente prejudicado.

No âmbito do Direito Penal, uma das primeiras medidas adotadas para reprimir crimes ambientais remonta ao Código Criminal de 1830, que previa, em seus artigos 178 e 257, penalidades para a prática de desmatamento ilegal. Já a legislação conhecida como Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1890, classificou o crime de incêndio como uma infração de natureza específica (CARVALHO FILHO, 2006).

Por meio do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (Código Florestal), as transgressões penais ambientais foram categorizadas em crimes e contravenções. Posteriormente, com a edição da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), foram estabelecidas sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente.

No Código Penal de 1940, por exemplo, o crime de incêndio foi originalmente tratado como uma infração penal, mas atualmente é tipificado como crime ambiental nos termos do artigo 41 da Lei nº 9.605/1998.

De acordo com as observações de Paulo de Bessa Antunes (1999), após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incluiu a menção ao crime ecológico no artigo 225, § 3º, surgiram legislações de grande relevância para a

proteção ambiental. Entre elas, destacam-se a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que regula o uso de agrotóxicos, e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), que consolidou a tipificação dos crimes ambientais, incluindo aqueles relacionados à poluição, substituindo a Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.

Após a promulgação da Constituição Federal, notou-se algum progresso, no entanto, nenhuma mudança legislativa no campo ambiental teve um impacto tão significativo quanto a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Esse ato normativo estabeleceu, respaldado pelo § 3º do art. 225 da Carta Magna, a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, além das esferas administrativa e civil, em casos de danos ao meio ambiente, sem eliminar a responsabilidade das pessoas físicas que sejam “autoras, coautoras ou participantes do mesmo ato”.

Além disso, a legislação mencionada também prevê no seu art. 4º que a personalidade jurídica das empresas pode ser ignorada sempre que essa personalidade representar um obstáculo à reparação dos danos à qualidade ambiental. Essa disposição representa uma novidade nesse contexto.

A responsabilização penal das pessoas jurídicas tem suscitado grandes debates no âmbito do Direito Penal brasileiro, já que, do ponto de vista doutrinário, as sanções penais se aplicam somente a condutas humanas, ou seja, as pessoas físicas, uma vez que as pessoas jurídicas não possuem vontade própria e, conseqüentemente, não podem cometer ações passíveis de punição; sendo, portanto, seus dirigentes que podem ser responsabilizados.

No entanto, do ponto de vista normativo, as punições destinadas às pessoas jurídicas são claramente estabelecidas, com as sanções a serem aplicadas estipuladas nos artigos 21 e 22 da Lei nº 9.605. Segundo o artigo 21:

Art. 21. As punições aplicáveis individualmente, de forma cumulativa ou alternativa às pessoas jurídicas, conforme previsto no art. 3º, são:

- I – multa;
- II – restrições de direitos;
- III – prestação de serviços à comunidade.

O art. 22 assim determina:

As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

- I – suspensão parcial ou total de atividades;
- II – interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;

III – proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

Conforme evidenciado, as amplas sanções têm o propósito de punir as pessoas jurídicas, considerando que, mais do que os indivíduos isoladamente, são as grandes empresas, os oligopólios industriais e, em particular, as multinacionais, que mais contribuem para a degradação ambiental.

Desse modo, em nosso sistema jurídico, hoje há disposições legais não apenas para sancionar os sócios (pessoas físicas), mas também para responsabilizar a própria pessoa jurídica, por meio de penas alternativas. Embora isso não impeça totalmente a ocorrência de danos ambientais, certamente tende a dissuadir e reduzir as ações predatórias das empresas poluidoras.

Nesse contexto, o elemento inovador da Lei dos Crimes Ambientais é a inclusão da punição das pessoas jurídicas no âmbito penal, algo atípico no sistema jurídico brasileiro, que tradicionalmente não permitia que entidades corporativas fossem agentes ativos de crimes. Essa mudança de perspectiva, ainda recente, vem provocando intensos debates entre os estudiosos do direito.

No entanto, o Estado introduziu, por meio dessa legislação, um novo instrumento legal para proteger o meio ambiente, de inegável relevância. Todavia está aparentemente pacificado pelo STF no julgado nº (RE) nº 548.181/PR³⁸, o qual tratou sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes ambientais e cuja ementa transcreve-se a seguir:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À DENÚNCIA DA PESSOA FÍSICA RESPONSÁVEL PELO ATO. DESNECESSIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO.

1. O artigo 225, § 3º, da Constituição Federal prevê a responsabilização penal e administrativa de pessoas jurídicas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.
2. A Lei nº 9.605/98, em seu artigo 3º, estabelece que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme os ditames da lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 548.181/PR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 06 de agosto de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 ago. 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282384/false>. Acesso em: 02/02/2025.

seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

3. A responsabilização penal da pessoa jurídica não está condicionada à persecução penal simultânea da pessoa física autora do ato.
4. Recurso extraordinário parcialmente conhecido e, nessa parte, provido."

Essa decisão consolidou o entendimento de que a pessoa jurídica pode ser responsabilizada penalmente por crimes ambientais independentemente da responsabilização concomitante de pessoas físicas.

Com base no conteúdo apresentado neste trecho, pode-se afirmar que, em consonância com as transformações sociais, econômicas e as crescentes preocupações ambientais, é preconizado o respeito aos princípios jurídicos do poluidor-pagador, da prevenção, da precaução, da função socioambiental da propriedade e da responsabilidade civil, criminal e administrativa, tanto de indivíduos quanto de entidades, como forma de destacar a importância da implementação de medidas ambientais no contexto da atividade rural. Todos esses instrumentos legais mencionados têm potencial para ser empregados na preservação do meio ambiente nas propriedades rurais.

Uma vez compreendidos os fundamentos que direcionam a proteção jurídica do ambiente, torna-se necessário definir o conceito de dano ambiental. A sociedade enfrenta rotineiramente desastres ambientais, independentemente de serem causados pela natureza ou pela ação humana, acarretando consideráveis prejuízos econômicos, sociais e humanos.

Logo, pode-se afirmar que a degradação ambiental é uma realidade em nosso tempo. Assim, para definir o dano ambiental, é essencial primeiramente compreender o conceito de dano. Juridicamente, dano refere-se a qualquer lesão a um interesse protegido pela lei. Interesse, por sua vez, é a relação de alguém com um bem que é capaz de satisfazer suas necessidades (SILVA, 2009).

Portanto, na mesma linha de raciocínio, o meio ambiente é um interesse coletivo, pois representa um bem que atende às necessidades vitais da humanidade. Esse interesse é legalmente resguardado em nosso sistema jurídico, começando pela Constituição Federal, como observado nos artigos 225 em diante. Ademais, o Código Florestal define as responsabilidades ambientais dos proprietários de propriedades rurais, como já abordado.

Dessa forma, segundo Édis Milaré (2018), o dano ambiental se configura como a lesão ao meio ambiente resultante do descumprimento das obrigações ambientais estabelecidas em lei. Nesse sentido, qualquer proprietário de imóvel rural que negligencie as normas especificadas no Código Florestal, tais como a manutenção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, está provocando danos a um bem legalmente protegido, ou seja, está causando danos ambientais.

Após discorrer sobre os danos ambientais, faz-se necessário analisar agora o processo de reparação desses danos, que visa restituir completamente a lesão causada. Em resumo, a obrigação recai sobre aquele que ocasionou o dano de restaurar o ambiente afetado.

Seguindo essa linha de raciocínio, a autora Danny Monteiro da Silva (2009, pág. 185), afirma que a implementação de sistemas de responsabilidade para a reparação do dano ambiental visa a estruturação de sistemas legais ambientais, incluindo mecanismos, instrumentos e formas de reparação capazes de assegurar, se não a recuperação total da lesão, pelo menos uma abordagem o mais próxima possível desse ideal.

Apesar da desafiadora tarefa de restaurar danos ambientais, não se pode ignorar a obrigação de reparação, a qual deve ser abrangente dentro dos limites possíveis, sob o risco de esvaziar o significado jurídico das normas ambientais, que demandam precaução, prevenção e responsabilização pelos danos resultantes das ações humanas.

Quanto ao Princípio da *restitutio in integrum*, todos os efeitos prejudiciais decorrentes da atividade danosa devem ser alvo de reparação, a fim de considerar a reparação completa. Isso implica que na reabilitação devem ser ponderados tanto os aspectos tangíveis quanto os aspectos intangíveis envolvidos, como a perda da qualidade de vida, a privação temporária do gozo do bem e o valor intrínseco dos recursos ambientais danificados (2009, pág. 186.).

As medidas de reparação do dano ambiental representam as formas de ressarcimento ou compensação pelo prejuízo causado. Afinal, quem causa dano a outrem tem a obrigação de repará-lo, e nesse contexto, a reparação do dano ambiental destaca-se como o principal desdobramento da responsabilidade civil objetiva.

Dessa maneira, verifica-se que o arcabouço jurídico de reparação do dano ambiental material busca abranger amplamente as várias categorias de lesões envolvidas, adotando uma abordagem que contempla múltiplos meios de reparação. Cada tipo de dano ambiental será submetido a uma forma de reparação mais adequada às suas particularidades e possibilidades de reabilitação (SILVA, 2009).

Há duas abordagens distintas para a reparação do dano ambiental: a primeira envolve a restauração natural do ambiente afetado, devendo ser a primeira opção a ser seguida e somente considerada inviável se for comprovadamente impossível recuperar o estado ambiental precedente à ocorrência da lesão. O segundo método, por sua vez, é sempre secundário e consiste na compensação financeira pela degradação ambiental.

É reconhecido que alguns danos causados ao meio ambiente são irreversíveis. A sociedade e os líderes de várias nações têm se esforçado para evitar a deterioração da natureza, aplicando punições severas aos responsáveis por danos ambientais. Dentro desse contexto, o Brasil se destaca, ao longo das últimas duas décadas, por sua implementação e aprimoramento de mecanismos que têm como objetivo principal a preservação do meio ambiente.

Na década de 80, por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981³⁹ (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), foi estabelecida a responsabilidade objetiva em casos de danos ambientais, com a obrigação de repará-los independentemente de culpa.

O Artigo 14 determina as penalidades previstas pelo descumprimento das medidas necessárias para preservar ou corrigir os inconvenientes e danos decorrentes da degradação da qualidade ambiental, sujeitando os infratores a:

- I – multa simples ou diária, variando de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTNs, com agravamento em caso de reincidência específica, conforme regulamentação, não podendo a União cobrá-la se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou Municípios.
- II – perda ou restrição de incentivos fiscais concedidos pelo Poder Público;
- III – perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento de instituições oficiais de crédito;

³⁹ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º set. 1981.

IV – suspensão das atividades.

Parágrafo 1º – Além das penalidades deste artigo, o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados está autorizado a propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais.

Pode-se observar que o Parágrafo 1º estabelece o Princípio do Poluidor-Pagador ao determinar que o poluidor é responsável por indenizar ou reparar os prejuízos causados ao meio ambiente e a terceiros. Em outra perspectiva, o artigo 225, Parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988 estabelece o seguinte:

Art. 225 – Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida e de uso comum do povo, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

"§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

O preceito constitucional mencionado reflete a preocupação do legislador constituinte não apenas com a geração presente, mas também com as futuras. A Constituição estabelece medidas severas para condutas que prejudicam o meio ambiente, atribuindo a elas sanções penais e administrativas, com disposições para indenização dos danos causados ao ambiente.

Conforme visto na Lei nº 6.938/81, considera-se poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que, direta ou indiretamente, contribui para a degradação ambiental, com a definição dos “recursos ambientais” abrangendo a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera (art. 3º, IV e V).

Aliando-se ao conceito apresentado para dano ambiental, temos, ainda, o conceito de passivo, comum na área contábil, que envolve o cálculo necessário para estimar a quantia necessária para equilibrar as obrigações ambientais de uma empresa.

Para Martins e Ribeiro (1995), o passivo ambiental é definido como os “benefícios econômicos (ou resultados econômicos) que serão sacrificados em função da preservação, recuperação e proteção do meio ambiente, a fim de garantir a

harmonização entre este e o progresso econômico, ou como resultado de práticas inadequadas em relação a questões ambientais.”

Portanto, na esfera privada, a avaliação dos passivos ambientais tem como principal objetivo identificar os riscos potenciais para as atividades comerciais relacionados ao cumprimento das leis ambientais em vigor ou a compromissos contratuais que tenham impacto financeiro no negócio.

Atualmente, a questão dos passivos ambientais tem se tornado um desafio de gestão empresarial, especialmente quando esse valor é considerado em processos de venda, privatização ou fusão de empresas, e é relevante na avaliação de propriedades rurais em desapropriações agrárias, como será abordado futuramente.

Segundo Ribeiro e Gratão (2000), os passivos ambientais geralmente são associados a uma conotação negativa, indicando que as empresas que os possuem causaram danos significativos ao meio ambiente, resultando em despesas substanciais pagas como compensações a terceiros, multas e na recuperação de áreas impactadas.

Porém, esses passivos também podem originar-se de práticas ambientalmente responsáveis que exigem a implementação de medidas preventivas para mitigar os impactos ambientais, sendo os efeitos econômicos e financeiros resultantes dessas ações os responsáveis pelos passivos ambientais.

Os passivos ambientais causados por diversos incidentes se tornaram amplamente conhecidos. Incluem-se o caso do petroleiro Exxon-Valdez no Alasca⁴⁰, os resíduos de materiais nucleares lançados em Chernobyl, na Ucrânia (ex-URSS)⁴¹, o vazamento de gás em Vila Socó, Cubatão, São Paulo⁴², o vazamento de óleo na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro em 2000⁴³.

No ano de 2010, foi possível presenciar um dos maiores desastres ambientais dos últimos tempos, com a ocorrência do vazamento de 800 mil litros de petróleo por

⁴⁰ O Exxon Valdez, petroleiro que em 1989 vazou milhões de litros de petróleo no Alasca, causou um enorme impacto ambiental, afetando a fauna marinha e a costa, e resultou em mudanças nas regulamentações de segurança da indústria.

⁴¹ Em Chernobyl, na Ucrânia (então parte da ex-URSS), um reator nuclear sofreu uma explosão em 1986, liberando grandes quantidades de materiais nucleares radioativos. O desastre causou efeitos devastadores à saúde humana e ao meio ambiente, com áreas contaminadas ainda inabitáveis até hoje.

⁴² Em 1984, um vazamento de gás na Vila Socó, em Cubatão (SP), causou a morte de 72 pessoas e gerou sérios danos ambientais, sendo um dos maiores acidentes industriais do Brasil.

⁴³ Em 2000, um vazamento de óleo ocorrido na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, foi causado pela Petrobras, afetando a fauna marinha e as áreas costeiras, com um grande impacto ambiental que exigiu ações de contenção e limpeza.

dia devido à explosão da plataforma petrolífera de águas profundas da empresa BP (British Petroleum) no Golfo do México, nos Estados Unidos⁴⁴. A BP, de antemão, arcou com uma indenização de US\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de dólares) referentes aos danos ambientais provocados, além de ser responsável pelos prejuízos causados a terceiros.

Conforme citado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 1997), a noção de passivo ambiental surge quando uma entidade adquire a responsabilidade de prevenir, reduzir ou corrigir danos ao meio ambiente, especialmente quando essa entidade não dispõe dos meios necessários para evitar essa responsabilidade, ou quando é possível estimar o valor dessas obrigações de forma razoável.

O conceito central do passivo ambiental está na gestão e reversão dos impactos provocados pelas atividades econômicas no meio ambiente, abrangendo todos os custos associados às medidas empreendidas nesse sentido. Os danos ambientais podem abranger recursos hídricos, atmosfera, solo, biodiversidade, saúde, qualidade de vida, consequências econômicas, sociais e culturais das intervenções humanas no ambiente natural.

Por outro lado, a noção de passivo ambiental também pode ser observada no setor público. Conforme apontado por Sánchez (2001), existe uma abordagem que engloba aspectos políticos, sociais e econômicos para lidar com essa responsabilidade ambiental, definindo-a como a acumulação de danos ambientais que necessitam ser reparados visando a preservação da qualidade ambiental de determinada área. Sánchez destaca que o conceito de passivo ambiental foi incorporado da contabilidade, representando um valor financeiro suficiente para restaurar os danos ao meio ambiente.

Na perspectiva do Professor Junio César Mangonaro (2010, p. 157), a noção de passivo ambiental abarca uma série de ações realizadas por indivíduos e organizações, particularmente a responsabilidade de controlar a liberação de substâncias, gases ou resíduos que possam impactar o meio ambiente.

Isso inclui a obrigação de armazenar e descartar adequadamente os resíduos gerados ou adquiridos, bem como a responsabilidade de recuperar áreas degradadas por suas atividades. Além disso, há a exigência de estabelecer e preservar reservas

⁴⁴Em 2010, a plataforma petrolífera Deepwater Horizon, operada pela BP (British Petroleum), explodiu no Golfo do México, causando um vazamento massivo de petróleo. O desastre resultou em danos ambientais significativos, afetando a vida marinha e as costas dos Estados Unidos.

legais e áreas de preservação em propriedades rurais. No entanto, não existe um conceito jurídico formalmente estabelecido para o passivo ambiental, uma vez que é principalmente conceituado na área da contabilidade.

A avaliação dos passivos ambientais frequentemente envolve variáveis complexas, tornando o seu reconhecimento um desafio, devido a uma série de fatores, como a falta de técnicas apropriadas para sua identificação, a dificuldade em determinar os responsáveis pela geração desses passivos, a ausência de tecnologia adequada para a recuperação dos danos causados pela ação humana, bem como a incerteza em relação aos recursos necessários para combater a degradação ambiental.

Ao realizar a estimativa de custos, é fundamental considerar apenas os valores relacionados às ações de restauração atribuídas ao responsável pelo dano ambiental, de forma proporcional à sua responsabilidade, especialmente em casos envolvendo múltiplos responsáveis.

A determinação da exigibilidade pode ser baseada em projeções de despesas necessárias para cumprir a obrigação no presente – abordagem do custo atual, ou considerar o valor presente das estimativas de despesas futuras, levando em conta as condições legais e/ou contratuais atuais (e não condições futuras) - método do valor presente.

De acordo com Tinoco (2001), os passivos ambientais são classificados como preventivos, corretivos e punitivos, gerando debates acerca dos critérios a serem adotados para avaliar essas três categorias.

Para a identificação e avaliação dos passivos ambientais, é comum utilizar as "*Due diligences*"⁴⁵, que consistem em um processo destinado a identificar todos os fatores econômicos, financeiros e físicos que possam impactar, ou venham a impactar, o valor dos ativos financeiros do causador do dano ambiental.

Em situações como a ausência de Reserva Legal em propriedades rurais, resultando em um passivo ambiental, torna-se necessário estabelecer uma floresta nativa na propriedade. Nesse sentido, também é importante considerar os aspectos ambientais envolvidos. Essa abordagem geralmente é conduzida por uma equipe de

⁴⁵ O termo "*due diligence*" tem origem no direito anglo-saxão e significa "diligência devida". Inicialmente usado no mercado financeiro e jurídico, refere-se ao processo de investigação e análise cuidadosa para avaliar riscos e assegurar a conformidade em transações ou obrigações contratuais.

especialistas externos. No contexto da avaliação de imóveis rurais sujeitos à desapropriação, o valor do passivo ambiental é determinado de forma unilateral pelo INCRA.

Outros mecanismos legais previstos em nossa legislação são os Estudos Ambientais, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que têm como objetivo identificar os impactos ambientais potenciais decorrentes de atividades que possam prejudicar o meio ambiente e gerar passivos ambientais.

A partir dessas análises, é viável detectar os efeitos ambientais previstos e estimar os custos necessários para sua correção ou compensação. Esses documentos, de natureza técnica, são exigidos pelas autoridades governamentais para a autorização de operações de atividades econômicas com potencial risco ambiental.

Em 2012, houve a aprovação do novo Código Florestal (Lei 12.651/12)⁴⁶ após extensos debates envolvendo parlamentares, governo, ruralistas e ambientalistas. A nova legislação foi uma tentativa de regularizar a situação de mais de 4 milhões de propriedades rurais com questões ambientais pendentes, representando cerca de 80% do total.

A pressão dos produtores por alterações na lei anterior, de 1965, ganhou força nos últimos quatro anos no Congresso, especialmente após um decreto do ex-presidente Lula que estabeleceu multas para quem não cumprisse os índices de reserva legal nas propriedades.

Durante as discussões no Legislativo, a imposição de multas pelo descumprimento da reserva legal foi adiadas várias vezes. Com a aprovação do novo código em maio de 2012 e algumas modificações em outubro por meio da Medida Provisória 571/12 (convertida na Lei 12.727/12)⁴⁷, produtores e governo concordaram que a regularização poderia ser flexibilizada considerando o tamanho da propriedade e o cronograma do desmatamento.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012.

⁴⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2012.

Com 84 artigos, o novo código apresentou exceções para os pequenos agricultores. Todos os agricultores deveriam se registrar no Cadastro Ambiental Rural, em processo de estruturação pelo Ibama e pelos estados. Para os agricultores familiares, o registro seria simplificado e contaria com suporte técnico e jurídico do setor público.

Os imóveis com mais de 4 módulos fiscais teriam que recuperar áreas de preservação permanente (APPs) desmatadas às margens de rios em índices variando de 20 a 100 metros, conforme o tamanho do curso d'água. Já os pequenos proprietários deveriam restaurar as matas ciliares em índices de 5 a 15 metros, dependendo da extensão da propriedade, independentemente da largura do rio.

A reserva legal, que varia entre 20% e 80% de mata nativa na propriedade de acordo com a região do País, pode incluir outras áreas de preservação obrigatórias no cálculo, como as matas ciliares. Essa flexibilização era bastante restrita anteriormente.

A discussão sobre a regulamentação do novo código enfatizou a necessidade de definir claramente as especificidades para diferentes tipos de produtores e regiões, bem como os prazos para a conversão de áreas produtivas em mata nativa obrigatória. A nova legislação permitiu a suspensão de multas e sanções relacionadas ao desmatamento irregular de vegetação nativa até julho de 2008, mediante adesão ao Programa de Regularização Ambiental e cumprimento dos termos estabelecidos.

A legislação brasileira relativa ao meio ambiente e ao dano ambiental em imóveis rurais reflete um compromisso crescente com a preservação ambiental e a responsabilização de indivíduos e entidades pelos danos causados. A evolução do Direito Ambiental no país, exemplificada pelo Novo Código Florestal e a Lei dos Crimes Ambientais, visa equilibrar práticas humanas e preservação da natureza, assegurando um ambiente jurídico mais justo e equitativo.

A proteção ambiental como interesse público essencial se manifesta através da responsabilidade civil, penal e administrativa, buscando garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações, incentivando a conservação e recuperação ambiental.

O desenvolvimento de mecanismos legais como Estudos Ambientais, a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por danos ambientais e a regulamentação de passivos ambientais demonstram a constante evolução da legislação brasileira no tocante ao meio ambiente.

A implementação de leis mais rigorosas, a abordagem de questões de responsabilidade e reparação de danos e a busca por um equilíbrio sustentável entre atividades econômicas e preservação ambiental refletem um compromisso sólido com a proteção do meio ambiente e a promoção de um desenvolvimento sustentável no Brasil.

A desapropriação sancionatória se destaca como um instrumento jurídico essencial para assegurar a função socioambiental da propriedade rural, estabelecendo um mecanismo eficaz de sanção para o descumprimento desse princípio fundamental.

Prevista na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 184, e regulamentada por legislações infraconstitucionais, como a Lei nº 8.629/1993⁴⁸, essa medida reforça o compromisso do Estado com o uso adequado da terra. Sua aplicação ocorre em situações de descumprimento dos requisitos de produtividade, preservação ambiental e observância das normas trabalhistas, evidenciando o papel da propriedade como um bem que deve atender não apenas aos interesses individuais, mas também às demandas coletivas e ambientais.

Essa sanção transcende a mera penalização, funcionando como um incentivo à gestão responsável dos recursos naturais e ao cumprimento dos deveres sociais inerentes à propriedade. Além de seu caráter punitivo, a desapropriação sancionatória possui um forte viés pedagógico, ao demonstrar a seriedade do Estado no enfrentamento de práticas que atentem contra o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Entre suas principais características, destacam-se a indenização em títulos da dívida agrária, conforme disposto na legislação vigente, e a destinação prioritária das áreas desapropriadas à reforma agrária, promovendo justiça social e ambiental.

Essa medida não apenas corrige desvios no uso da terra, mas também protege o meio ambiente ao coibir práticas de degradação e estimular a recuperação de áreas comprometidas. Nesse sentido, a desapropriação sancionatória se consolida como um pilar do ordenamento jurídico brasileiro, alinhado aos princípios constitucionais e aos objetivos de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

3.2. DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA

O jurista Marcos Bittencourt Fowler, em coautoria com André Viana da Cruz e Dandara dos Santos Damas Ribeiro⁴⁹ trata sobre as desapropriações, uma delas, objeto de análise neste ponto, está prevista no art. 184 da Constituição Federal. Eles destacam que o descumprimento dos requisitos constitucionais, como o aproveitamento racional e adequado da propriedade, pode resultar na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Ainda segundo os autores, essa desapropriação ocorre pelo descumprimento da função social da propriedade rural, mas sua efetivação também é complexa devido à grande quantidade de requisitos estabelecidos pela Constituição, o que, na prática, a torna de difícil aplicação.

De acordo com o texto constitucional, a competência para essa desapropriação é exclusiva da União, que pode realizá-la após a declaração de interesse social, mediante decreto presidencial, com base em laudos técnicos e jurídicos que demonstrem o descumprimento da função social da propriedade.

A função social da propriedade rural está definida no art. 186 da Constituição Federal, que estabelece que a propriedade deve atender, simultaneamente, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; observação das relações de trabalho que protejam os trabalhadores; e respeito ao meio ambiente.

Conforme o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, complementado pela Lei nº Lei nº 8.629/1993, a União, ao identificar uma propriedade rural que não cumpre sua função social, pode iniciar o processo de desapropriação sancionatória. Esse processo começa com a notificação do proprietário, que será informado sobre as irregularidades constatadas e sobre a necessidade de adotar medidas para saná-las. Caso o proprietário não cumpra as determinações dentro do prazo estipulado, a União

⁴⁹ FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. *Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade*. Disponível em: https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-07/parte_3_3_marcos_andre_dandara.pdf. Acesso em: 15/02/2025.

pode declarar o interesse social para fins de reforma agrária e iniciar o processo de desapropriação.

A indenização, nesse caso, é realizada mediante pagamento em títulos da dívida agrária, conforme disposto no art. 184 da Constituição Federal. Esses títulos têm prazo de resgate de até vinte anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurando-se o valor real da indenização e os juros legais. No entanto, as benfeitorias de caráter produtivo, realizadas pelo proprietário são indenizadas em dinheiro.

Portanto, devido às exigências constitucionais e legais, a aplicação dessa modalidade de desapropriação sancionatória é um instrumento importante, mas que depende de rigorosos procedimentos administrativos e judiciais para sua concretização. Observemos o teor do dispositivo constitucional mencionado:

Art. 184 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante pagamento em títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até vinte anos, a contar do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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

Assim sendo, conforme analisado anteriormente, o art. 184 da Constituição Federal prevê uma sanção para o proprietário de imóvel rural que não o utiliza de maneira a atender à sua função social, contribuindo para a sociedade. A penalidade consiste na desapropriação do imóvel rural, mediante o pagamento de indenização em títulos da dívida agrária (TDAs)⁵⁰, parcelados em até 20 anos. Essa modalidade de desapropriação tem natureza sancionatória, sendo uma exceção à regra de

⁵⁰Os Títulos da Dívida Agrária (TDAs), instituídos pela Lei nº 4.504/1964, foram utilizados como forma de compensação para proprietários de terras desapropriadas, visando a distribuição de terras a pequenos produtores rurais.

desapropriação prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, caracterizando-se como uma desapropriação-sanção.

Neste ponto, cabe examinar a natureza jurídica dessa sanção, buscando determinar se se trata de uma sanção civil, administrativa ou penal. Bittencourt Fowler, em coautoria com André Viana da Cruz e Dandara dos Santos Damas Ribeiro afirmam pela possibilidade em descartar a natureza penal, pois, conforme estabelecem o art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal, e o art. 1º do Código Penal, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. A desapropriação agrária sancionatória não está prevista em nenhum tipo penal, descartando, portanto, sua classificação como sanção penal.

A dúvida, então, reside entre sua classificação como sanção administrativa ou civil. Para isso, é necessário analisar a causa, a consequência e a finalidade dessa medida. A causa da desapropriação-sanção é o descumprimento da função social da propriedade rural, prevista como obrigação constitucional. A propriedade, definida no campo do Direito Civil, é regulada pelo art. 1.228 do Código Civil⁵¹, que descreve os poderes inerentes ao proprietário: usar, gozar, dispor da coisa e reavê-la do poder de quem a possua ou detenha injustamente.

Com a desapropriação, esses poderes são suprimidos, restando ao proprietário apenas o direito à indenização. Entretanto, diferentemente da desapropriação ordinária prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, a desapropriação agrária sancionatória é motivada pelo descumprimento da função social da propriedade, e a indenização pela terra nua não é paga em dinheiro, mas em títulos da dívida agrária, de forma parcelada.

Assim, segundo Edis Milaré (2018) a desapropriação retira compulsoriamente o domínio do proprietário, transferindo-o para o poder público, com o objetivo de implementar a reforma agrária, conforme os interesses sociais determinados na Constituição.

Ademais, a indenização devida ao expropriado é afetada pelo parcelamento, com início do pagamento em momento posterior à desapropriação. Conforme estabelecido, o resgate dos TDAs só começa no segundo ano após a emissão e pode se estender por até 20 anos, dependendo da extensão do imóvel desapropriado. Essa

⁵¹BRASIL. Código Civil Brasileiro. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Art. 1.228. Dispõe sobre os direitos do proprietário sobre seu bem, incluindo o uso, gozo e disposição. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

característica reforça o caráter sancionatório da medida, já que a indenização não é paga previamente, como ocorre nas desapropriações ordinárias.

Portanto, conclui-se que a desapropriação agrária sancionatória consiste na escolha de um imóvel que descumpra sua função social para ser desapropriado, com a consequente perda da propriedade pelo particular e sua transferência ao poder público. Essa sanção busca viabilizar a reforma agrária, promovendo a divisão do imóvel rural em glebas menores e sua distribuição às famílias cadastradas, conforme previsto no art. 184 da Constituição Federal.

Ao interpretar essa medida dentro do ordenamento jurídico brasileiro, observa-se que sua finalidade imediata é a aplicação de uma sanção administrativa, fundamentada no exercício do Poder de Polícia do Estado, em virtude do uso inadequado do imóvel rural, seja para fins especulativos, seja para outras finalidades contrárias ao interesse social.

O Poder de Polícia, segundo Di Pietro (2005, p. 111), refere-se à ação do Estado que impõe restrições aos direitos individuais com o objetivo de proteger o interesse público. Essa ideia é reforçada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional, que define o papel da administração pública em regular comportamentos e práticas para garantir segurança, ordem, saúde, e o respeito aos direitos tanto individuais quanto coletivos.

Esse rol exemplificativo permite que o interesse público abranja o interesse social, incluindo a reforma agrária. Nesse contexto, a desapropriação agrária sancionatória é aplicada no exercício do Poder de Polícia pela União, que, nesse caso, necessita da intervenção do Poder Judiciário para sua efetivação, devido à ausência do atributo da autoexecutoriedade.

Pontes de Miranda (2012) reforça essa perspectiva ao explicar que a desapropriação, mesmo quando realizada por composição amigável, não configura um negócio jurídico, mas sim um ato jurídico *stricto sensu*, de direito público, cujo efeito principal é a perda da propriedade, efeito este que se insere no âmbito do direito civil.

Com base nessa análise, pode-se afirmar que a desapropriação agrária sancionatória possui natureza jurídica de sanção administrativa, pois sua aplicação restringe o direito de propriedade, que, embora seja um instituto do Direito Civil, insere-se integralmente no âmbito do Direito Público.

Essa compreensão está em consonância com o posicionamento de Pontes de Miranda, que considera a desapropriação como um instituto de direito público, uma vez que decorre do exercício do poder estatal para atender ao interesse coletivo.

Na distribuição de lotes de terra para pessoas em situação de vulnerabilidade, é fundamental que sejam adotados critérios claros e objetivos. Isso evita que a seleção dos beneficiários fique sujeita às diretrizes de movimentos sociais, como tem ocorrido em algumas situações.

Essa prática pode comprometer os princípios de impessoalidade e moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal⁵², já que esses bens fazem parte do patrimônio público e devem ser distribuídos de forma transparente e justa pelo Poder Público.

O Poder de Polícia é exercido de forma compartilhada entre os Poderes Legislativo e Executivo. Sob a ótica do Princípio da Legalidade, previsto na Constituição Federal, a Administração Pública não pode impor restrições ou obrigações sem amparo legal. Nesse sentido, ao se afirmar que o Poder de Polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, como a propriedade, pressupõe-se que tal limitação esteja expressamente prevista em lei (Di Pietro, 2005, p. 114).

Dentro desse contexto, a desapropriação agrária sancionatória configura-se, então, como uma sanção administrativa aplicada pela União no exercício do seu Poder de Polícia. Essa medida extingue o direito de propriedade do imóvel rural e, simultaneamente, transfere o domínio ao Poder Público, sendo motivada pelo descumprimento da função social da propriedade. Seu objetivo imediato é coibir o uso inadequado do imóvel, enquanto a finalidade mediata é a promoção da reforma agrária.

Para responder a possíveis dúvidas sobre esse conceito, é importante analisar com atenção os elementos que o compõem. Antes de tudo, é fundamental destacar que sua formulação se baseia em uma perspectiva teórica apoiada na Teoria Geral do Direito e em uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro.

Não é possível entender os institutos jurídicos de forma isolada, sem levar em conta o contexto teórico e normativo em que estão inseridos. Uma leitura apenas literal

⁵² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37. Trata da administração pública e seus princípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

do art. 184 da Constituição Federal não é suficiente, pois deixa de considerar o conjunto de normas e teorias que sustentam o instituto.

Ao longo da história, os estudos sobre a desapropriação agrária sancionatória têm focado de maneira excessiva em seus aspectos isolados, sem explorar adequadamente sua conexão com o sistema jurídico como um todo. Muitos especialistas em Direito Agrário analisaram esse instituto de forma fragmentada, deixando de considerar uma abordagem mais ampla e integrada, como a proporcionada pela Teoria Geral do Direito.

Substancialmente, a desapropriação agrária sancionável é uma sanção administrativa e não um mero procedimento ou processo. Tal medida caracteriza-se como um ato administrativo unilateral, precedido obrigatoriamente por um procedimento administrativo (disciplinado pela Lei 8.629/93⁵³) e um processo judicial (disciplinado pela Lei Complementar nº 76/93⁵⁴).

De acordo com Marçal Justen Filho (2008, p. 250), o ato jurídico é um efeito resultante da existência de normas jurídicas e, ao mesmo tempo, um instrumento para sua aplicação. A norma jurídica, por sua vez, possui uma estrutura composta por hipótese de incidência e mandamento. A hipótese de incidência descreve uma situação cuja ocorrência faz incidir o mandamento normativo, que disciplina uma conduta ao torná-la permitida, proibida ou obrigatória.

Ainda segundo Justen Filho, a situação descrita na hipótese de incidência é chamada de fato jurídico em sentido amplo, ou seja, o fato que cria, modifica ou extingue direitos e deveres. Dentro dessa categoria, temos o fato jurídico em sentido estrito e o ato jurídico.

Enquanto o fato jurídico em sentido estrito independe da vontade humana (como eventos naturais ou fortuitos), o ato jurídico é aquele que decorre da vontade do agente, como contratos ou casamentos. Por sua vez, o ato jurídico pode ser subdividido em ato jurídico em sentido estrito, ato normativo e ato ilícito.

Conforme Justen Filho (2008, p. 251), o ato ilícito caracteriza-se pela violação de valores jurídicos previstos em normas, servindo como fundamento para a aplicação

⁵³BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regularização fundiária e a distribuição de terras para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

⁵⁴BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre as normas gerais para a concessão de créditos e o apoio à reforma agrária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 1993.

de uma sanção. Nessa perspectiva, os efeitos jurídicos do ato ilícito não derivam da vontade do agente, mas são determinados pelo ordenamento jurídico como medida punitiva.

Dentro desse contexto, o INCRA desempenha um papel essencial ao fiscalizar os imóveis rurais para verificar se cumprem a função social da propriedade, especialmente no que se refere à produtividade.

Caso haja informações de que um imóvel está sendo subutilizado ou utilizado de forma prejudicial à coletividade, a autarquia pode instaurar um procedimento administrativo para apurar a situação, conforme previsto na Lei 8.629/93⁵⁵. Confirmada a improdutividade por meio de laudo pericial, o INCRA, no exercício de seu Poder de Polícia, pode aplicar a sanção administrativa da desapropriação.

Assim, a desapropriação agrária sancionável tem como sanção a extinção do direito de propriedade do imóvel rural, que será destinado à reforma agrária. A indenização ocorre por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), resgatáveis de forma parcelada, com início do pagamento a partir do segundo ano de emissão.

Assim, a desapropriação agrária sancionatória, enquanto sanção administrativa, pode ser entendida como um ato administrativo unilateral que, diante do descumprimento da função social da propriedade, transfere o domínio do imóvel rural para o Poder Público. Essa medida tem como objetivo viabilizar a reforma agrária, conforme previsto no art. 184 da Constituição Federal.⁵⁶

O que foi exposto até aqui se aplica, com as devidas adaptações, ao campo do Direito Administrativo. Nessa perspectiva, é possível distinguir entre fato administrativo e ato administrativo.

O fato administrativo, em um sentido amplo, corresponde a todo evento previsto em norma jurídica que funciona como condição para a produção de efeitos jurídicos ligados à função administrativa. Já o ato administrativo, conforme esclarece Marçal Justen Filho, consiste em uma “manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzido no exercício da função administrativa”.

No caso de descumprimento da função social da propriedade rural, o proprietário incorre em ato ilícito, o que enseja uma sanção administrativa punitiva.

⁵⁵BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regularização fundiária e a distribuição de terras para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

⁵⁶BRASIL. Constituição (1988). Art. 184. Dispõe sobre a desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Essa sanção está prevista no art. 184, combinado com o art. 186 da Constituição Federal⁵⁷, e implica a perda da propriedade do imóvel rural, mediante indenização ao expropriado, paga de forma parcelada através de Títulos da Dívida Agrária.

Assim, diverge-se aqui da concepção defendida por administrativistas e agraristas nacionais que classificam a desapropriação agrária sancionatória como procedimento administrativo ou processo. Trata-se, na verdade, de uma sanção administrativa que exige, obrigatoriamente, a observância do devido processo legal, conforme assegurado no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal: “*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*”. Portanto, a aplicação da desapropriação-sanção pressupõe um procedimento expropriatório prévio.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado pelo Decreto-lei nº 1.110/1970⁵⁸, é a entidade federal responsável por fiscalizar o cumprimento da função social das propriedades rurais. Esse decreto conferiu ao INCRA as atribuições anteriormente desempenhadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDA), conforme disposto em seu art. 2º.

Posteriormente, o Decreto nº 12.171, de 9 de setembro de 2024, que trata da estrutura regimental do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), reafirma em seu art. 2º que suas competências e atribuições decorrem do Estatuto da Terra e da legislação complementar, especialmente no que tange à promoção e execução da reforma agrária e colonização.

Um exemplo de legislação complementar é a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que estabelece normas sobre reforma agrária, critérios e procedimentos de fiscalização. De acordo com o art. 2º da referida lei, a propriedade rural que não atender à função social é passível de desapropriação, respeitados os dispositivos constitucionais.

O §1º determina que cabe à União desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, imóveis rurais que não cumpram sua função social. O §2º autoriza a União, por meio do órgão federal competente, a ingressar no imóvel mediante prévia

⁵⁷BRASIL. Constituição (1988). Art. 186. Estabelece os requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regularização fundiária e a distribuição de terras para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

notificação para levantamento de dados e informações. Caso não haja o proprietário ou seu representante, o §3º prevê a realização de comunicação por edital, publicado três vezes consecutivas em jornal de grande circulação.

Já o §4º estabelece que modificações no imóvel ocorridas até seis meses após a comunicação não serão consideradas para fins de fiscalização. Por fim, o §5º dispensa a notificação em fiscalizações relacionadas ao exercício do poder de polícia.

Apesar da menção ao poder de polícia no §5º, ressalta-se que, sempre que o INCRA adentra em imóvel rural para verificar o cumprimento da função social, está atuando no exercício desse poder. Ainda assim, é necessária a notificação prévia do proprietário, pois tal procedimento destina-se a avaliar a produtividade do imóvel e, se constatada a improdutividade, aplicar a sanção administrativa.

Esse procedimento deve observar o contraditório e a ampla defesa, conforme os arts. 5º, LIV e LV da Constituição Federal entende-se que o §5º do art. 2º confunde o poder de polícia administrativa com atribuições da polícia judiciária, que seriam aplicáveis em casos de prática de crimes no imóvel rural.

Prefere-se, neste trabalho, a expressão atribuição legal do INCRA em vez de competência, já que esta última é tecnicamente reservada ao Poder Judiciário. Além disso, verifica-se no dispositivo citado a previsão de um procedimento administrativo para fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade. Utilizando o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), bem como informações fornecidas por movimentos sociais, o INCRA pode constatar, por meio de perícia técnica, o descumprimento da função social.

Esse procedimento é regulamentado internamente pela Norma de Execução nº 95/2010⁵⁹. Entretanto, a Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo federal, deve ser aplicada subsidiariamente, garantindo o contraditório e a ampla defesa.

A decisão administrativa sobre o cumprimento da função social é formalizada pelo Presidente da República, que decreta a desapropriação agrária sancionatória. Esse ato administrativo possui natureza constitutiva, pois cria para o Poder Público o direito de desapropriar o imóvel. Contudo, para que ocorra a efetiva extinção do direito

⁵⁹ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução nº 95, de 27 de agosto de 2010. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=91563>. Acesso em: 4 mar. 2025.

de propriedade, é indispensável a atuação do Poder Judiciário, conforme previsto na LC nº 76/1993.

Quanto ao poder de polícia, é importante diferenciar a exigibilidade da autoexecutoriedade, conforme leciona Di Pietro (2005). A exigibilidade utiliza meios indiretos de coação, como multas. Já a autoexecutoriedade permite à Administração forçar diretamente o administrado a cumprir suas decisões, como a apreensão de mercadorias ou a interdição de estabelecimentos. Contudo, nem todas as atividades do poder de polícia possuem autoexecutoriedade. Para tanto, é necessária autorização legal expressa ou situações de urgência.

No caso da desapropriação sancionatória, o INCRA atua no exercício do poder de polícia administrativa, mas a execução material da sanção — a extinção do direito de propriedade — depende do Poder Judiciário. Tal medida observa a cláusula de reserva judicial, conforme o art. 184, §3º da Constituição Federal, regulamentado pela LC nº 76/1993⁶⁰. Após a desapropriação, o imóvel integra o patrimônio do INCRA, que promove a reforma agrária, dividindo o imóvel e cedendo o direito real de uso aos beneficiários.

Portanto, a desapropriação agrária sancionatória consiste, primeiramente, em uma sanção administrativa aplicada pela União, em razão do descumprimento da função social da propriedade. Posteriormente, com a propriedade já integrada ao patrimônio do INCRA, inicia-se a execução da reforma agrária.

Conforme disposto na Lei nº 8.629/93⁶¹, a pequena e a média propriedade rural, quando constituírem o único imóvel rural do proprietário, estão protegidas contra a desapropriação para fins de reforma agrária, mesmo que não cumpram a função social. Em contrapartida, a grande propriedade, ainda que seja produtiva, pode ser desapropriada caso não cumpra sua função social.

A Lei nº 8.629/93, além de regulamentar o artigo 185 da Constituição Federal, que trata especificamente da desapropriação para reforma agrária, também se aplica ao artigo 5º, inciso XXVI, da Constituição. De acordo com essa norma, um imóvel rural

⁶⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 184, § 3º. Regulamentado pela Lei Complementar nº 76, de 1993. Trata da desapropriação para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

⁶¹BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a reforma agrária e a regularização fundiária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

com até quatro módulos fiscais é considerado pequeno para efeitos de impenhorabilidade.

No entanto, essa classificação não é suficiente para garantir imunidade à penhora. É necessário que a dívida esteja relacionada à atividade produtiva do proprietário e que o imóvel seja efetivamente trabalhado pela família, o que exclui propriedades utilizadas como lazer ou imóveis cujas dívidas sejam de outra natureza.

O artigo 649, inciso VIII, do Código de Processo Civil (CPC)⁶², também prevê a impenhorabilidade do imóvel rural pequeno, mas não define o que configura essa classificação. Para interpretação sistemática, entende-se que o CPC protege imóveis de até um módulo fiscal. Mesmo assim, o artigo 649, VIII, do CPC não é a norma regulamentadora do artigo 5º, XXVI, da Constituição Federal, mas sim uma norma complementar, aplicável em conjunto

De acordo com o CPC, qualquer imóvel de até um módulo fiscal, que seja o único de propriedade do devedor e explorado pela família, é impenhorável, independentemente da natureza da dívida, excetuando-se apenas os casos de hipoteca para financiamento agropecuário. Já o artigo 5º, XXVI, da Constituição Federal, protege especificamente a pequena propriedade rural explorada pela família e vinculada a dívidas decorrentes de sua própria atividade produtiva.

É fundamental que a aplicação da sanção por descumprimento da função social da propriedade seja feita com rigor e cautela, em observância ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal) e ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal).

A análise do cumprimento do princípio da função social, previsto no art. 5º, XXIII, e nos arts. 182 e 186 da Constituição Federal, deve considerar os destinatários desse princípio e, em cada caso, requerer uma avaliação criteriosa, muitas vezes com o auxílio de perícia técnica, conforme determina o art. 187 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

Assim, o simples fato de um imóvel rural aparentar estar inativo não permite, por si só, concluir que sua função social não esteja sendo cumprida, sendo necessária

⁶² BRASIL. Código de Processo Civil (CPC), art. 649, inciso VIII. Estabelece as hipóteses de impenhorabilidade de bens. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

a verificação dos requisitos estabelecidos no art. 186 da Constituição Federal e no art. 9º da Lei nº 8.629/1993.

Sobre o procedimento administrativo e o processo expropriatório podemos afirmar que o princípio do Devido Processo Legal, garantido pelo artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, aplica-se integralmente à desapropriação agrária sancionatória, podendo ser denominado Devido Processo Legal Desapropriatório. Como decorrência desse princípio, também são obrigatórios, tanto na fase administrativa quanto na judicial, os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição.

A reforma agrária prevista na Constituição é regulamentada pela Lei nº 8.629/93 e pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)⁶³, desde que as disposições desta última não tenham sido revogadas tacitamente pela primeira ou incompatíveis com a Carta de 1988. Já o processo judicial relacionado ao artigo 184, § 3º, da Constituição Federal é disciplinado pela Lei Complementar nº 76/93.

No procedimento de desapropriação, existe uma fase administrativa preliminar, anterior à declaração de interesse social. Essa etapa ocorre no âmbito interno do INCRA e segue os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 8.629/93.

Após análise, a questão é encaminhada à Presidência da República, por meio do Gabinete Civil, para a emissão do Decreto Presidencial Expropriatório, que deve ser publicado no Diário Oficial da União.

Conforme Benedito Ferreira Marques (2009, p. 146), o decreto é o “ato pelo qual o Poder Público declara determinado imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária e manifesta sua intenção de adquiri-lo compulsoriamente” (art. 2º da LC nº 76/93).

O decreto também detalha o imóvel a ser expropriado, e a União tem o prazo de dois anos, a partir da publicação, para ajuizar a ação judicial, sob pena de perda do direito (art. 2º, § 2º, LC nº 76/93).

A partir daí, inicia-se a segunda etapa administrativa, chamada fase executória, que consiste em ações concretas para a efetivação do decreto, como vistoria e avaliação do imóvel, realizadas pelo expropriante como preparativos para a ação judicial de desapropriação.

⁶³ BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre a política agrária, a propriedade rural e a reforma agrária. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 dez. 1964.

Após essas duas fases administrativas, é indispensável o ajuizamento de ação judicial para concretizar a desapropriação agrária sancionatória. Nesse processo, a propriedade do imóvel é extinta e transferida ao expropriante, mediante sentença judicial.

Como a União e suas entidades são as únicas com competência para realizar desapropriações com fins de reforma agrária, a Justiça Federal é responsável por julgar tais demandas, conforme disposto no artigo 109, inciso I, da Constituição, e no artigo 2º, § 1º, da LC nº 76/93.

O INCRA, após o decreto, pode realizar vistoria e avaliação do imóvel, incluindo a apuração de danos ambientais e os custos de sua reparação, etapa essencial para a posterior definição do valor da indenização. Esse processo judicial segue um rito especial, descrito como sumário.

A petição inicial deve conter, além dos elementos exigidos pelo artigo 282 do Código de Processo Civil, o valor ofertado pelo INCRA, cópia da publicação do decreto, certidões da matrícula e de ônus reais, cadastro do imóvel (CCIR), laudo de vistoria, avaliação do imóvel, comprovantes de emissão dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) e depósito prévio para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias, conforme o artigo 184, § 1º, da Constituição.

O juiz pode, ao despachar a petição inicial, conceder a imissão de posse ao expropriante, com base nos seguintes critérios:

Art. 6º:

I – mandará imitar o autor na posse do imóvel;

II – determinará a citação do expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

III – expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

A Lei Complementar nº 88/96⁶⁴ simplificou o processo de imissão de posse, exigindo apenas que o expropriante garanta o juízo com o valor proposto. No entanto, muitos juízes têm aplicado essa norma com ressalvas, argumentando que sua aplicação automática pode limitar o poder geral de cautela e comprometer a independência funcional. Antes dessa mudança, a posse só era concedida após uma análise prévia do valor ofertado.

⁶⁴BRASIL. Lei Complementar nº 88, de 28 de maio de 1996. Estabelece normas sobre o regime jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 maio 1996.

Na fase judicial, o expropriado tem 15 dias para contestar a ação, dentro do contraditório e da ampla defesa, que nesse caso são limitados. Não é possível questionar o mérito da declaração de interesse social feita pela União (art. 9º, LC nº 76/93), restando ao expropriado alegar vícios formais ou ingressar com ação própria, como ação declaratória de produtividade ou mandado de segurança.

Caso as partes concordem sobre o valor da indenização, o juiz homologa o acordo, cuja decisão servirá como título para a transcrição no Registro de Imóveis (art. 10, LC nº 76/93). Apesar disso, considera-se que a desapropriação tem efeito jurídico duplo: extintivo da propriedade do expropriado e aquisitivo para o expropriante, sendo um modo originário de transmissão da propriedade.

A desapropriação de um imóvel rural só se concretiza com o pagamento de indenização ao expropriado pela perda de sua propriedade. A indenização deve atender ao critério de justiça, conforme disposto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

A justa indenização consiste no pagamento baseado no valor de mercado do imóvel rural. Esse direito se encontra garantido pela Constituição, que determina que a indenização seja prévia, justa e paga em dinheiro, salvo as exceções previstas nos artigos 182, §4º, inciso III, e 184 do mesmo texto constitucional.⁶⁵

A doutrina jurídica brasileira é consensual ao incluir a necessidade de indenização como elemento essencial do conceito de desapropriação. O cálculo do valor indenizatório deve considerar diversos aspectos, como:

- a) o valor do bem expropriado, incluindo as benfeitorias existentes antes do ato de desapropriação;
- b) os lucros cessantes e os custos com o transporte de equipamentos instalados e em funcionamento (artigo 25, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.365/41);
- c) os danos emergentes;
- d) os juros compensatórios, com destaque para as Súmulas nº 164 e 618 do Supremo Tribunal Federal e a nº 69 do Superior Tribunal de Justiça;
- e) os juros moratórios;
- f) os honorários advocatícios;
- g) as custas e despesas processuais;

⁶⁵BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184. Trata da função social da propriedade urbana e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

- h) a correção monetária;
- i) os custos relativos ao desmonte e à remoção de estruturas.

Conforme explica Di Pietro (2020, p. 300), a justa indenização deve corresponder a um valor que permita a recomposição integral do patrimônio do expropriado, garantindo que ele não sofra qualquer diminuição. Para tanto, devem ser incluídos o valor do bem expropriado, todas as benfeitorias existentes, os lucros cessantes, os danos emergentes, os juros compensatórios e moratórios, os honorários advocatícios e a devida atualização monetária.

Essa indenização deve ser justa, conforme determina o artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal. Para ser considerada justa, a indenização deve refletir o valor de mercado do imóvel rural. Esse direito é assegurado pela Constituição, que exige que a indenização seja prévia, justa e paga em dinheiro, salvo as exceções previstas nos artigos 182, §4º, inciso III, e 184 do mesmo texto constitucional.

Os Títulos da Dívida Agrária (TDA) são instrumentos previstos no artigo 184 da Constituição Federal, que estabelece sua utilização como forma de indenização nas desapropriações agrárias sancionatórias. Emitidos pelo Poder Público por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os TDAs têm como objetivo financiar o programa de reforma agrária.

Esses títulos são nominativos, ou seja, não podem ser transferidos ao portador, e sua emissão e uso estão regulamentados pelo Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992, e pela Instrução Normativa Conjunta INCRA/STN nº 21, de 7 de janeiro de 1996.⁶⁶

Conforme o artigo 3º do Decreto nº 578/92, a gestão, controle, emissão, resgate e pagamento de juros dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) são responsabilidades do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP).

O parágrafo 1º do mesmo artigo determina que o lançamento desses títulos, no contexto do programa de reforma agrária, deve ser solicitado formalmente pelo

⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992. Dispõe sobre a emissão de Títulos da Dívida Agrária – TDA. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jun. 1992.
BRASIL. Instrução Normativa Conjunta INCRA/STN nº 21, de 7 de janeiro de 1996. Estabelece procedimentos para a emissão e resgate de Títulos da Dívida Agrária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 1996.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ao Departamento do Tesouro Nacional (DTN).

Os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) possuem algumas características essenciais, como a obrigatoriedade de incluir informações como a denominação “Título da Dívida Agrária”, a quantidade de títulos, as datas de emissão e vencimento, e o valor nominal expresso em moeda corrente, conforme o artigo 5º do Decreto nº 578/92.

Esses títulos podem ser transferidos por meio de uma ordem expressa tanto do alienante quanto do adquirente, sendo necessário registrá-los em uma instituição financeira no sistema de liquidação e custódia, sendo proibido seu fracionamento. Os TDAs também têm uma taxa de juros fixada em 6% ao ano, com correção monetária mensal, conforme os artigos 7º e 8º do Decreto.

O Decreto ainda prevê que o registro e a transferência dos TDAs sejam processados de forma escritural, com os direitos creditórios registrados em um sistema centralizado de liquidação e custódia. Esse sistema, operado pela Caixa Econômica Federal, também administra o pagamento de juros e o resgate dos valores principais dos títulos (artigo 10 do Decreto nº 578/92).⁶⁷

Além disso, o artigo 11 do mesmo decreto ⁶⁸estabelece as finalidades para as quais os TDAs podem ser utilizados, incluindo:

- pagamento de até 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- pagamento de terras públicas;
- garantia de contratos;
- depósito para assegurar execuções judiciais ou administrativas;
- aquisição de ações de empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização, entre outras.

⁶⁷ O artigo 10 do Decreto nº 578/1992 dispõe que: “Os Títulos da Dívida Agrária – TDA serão emitidos sob a forma escritural, registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC, e resgatáveis pelo seu valor nominal, acrescido dos juros estabelecidos na legislação vigente.”

⁶⁸ BRASIL. Decreto nº 578, de 24 de junho de 1992, art. 11. Dispõe sobre a emissão e resgate dos Títulos da Dívida Agrária – TDA. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jun. 1992.

Wellington Pacheco Barros (2007) observa que, embora o Decreto nº 578/92 tenha delimitado de forma taxativa as possibilidades de uso dos TDAs, a jurisprudência tem ampliado essa interpretação.

Por exemplo, decisões judiciais têm permitido que os TDAs sejam indicados à penhora em processos de execução, baseando-se no princípio de que o processo deve ser o menos gravoso possível para o devedor, conforme o artigo 620 do Código de Processo Civil (CPC).⁶⁹

Como exemplo, decisões como o REsp nº 113.770/SP e o MS nº 4.506-0 reforçam que os TDAs, ao serem entregues ao expropriado, representam a própria indenização pelo desapossamento. Esses títulos, sendo equiparados a bens móveis, podem circular no mercado e devem ser resgatados pelo Estado de qualquer portador ou endossatário, independentemente de como ocorreu a transferência.

Contudo, é importante notar que, em alguns casos, a jurisprudência tem considerado a inviabilidade da penhora de Títulos da Dívida Agrária (TDAs) devido à dificuldade de aferição de seu valor de mercado, uma vez que esses títulos não possuem cotação em bolsa. Por exemplo, no Recurso Especial nº 242.482/SP⁷⁰, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que a ausência de cotação dificulta a avaliação do valor real dos TDAs, tornando-os inadequados para penhora.

Portanto, embora haja precedentes que aceitam a penhora de TDAs, a aplicabilidade dessa medida depende das circunstâncias específicas de cada caso e da avaliação judicial sobre a viabilidade e adequação da penhora desses títulos.

Os prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) são definidos pelo artigo 184, § 5º, da Constituição Federal e regulamentados pelo artigo 11, § 3º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que determina prazos variáveis de acordo com o tamanho do imóvel rural. O resgate dos títulos começa a ocorrer a partir do segundo ano após sua emissão, com prazos que podem variar entre 15 e 20 anos, dependendo do tamanho do imóvel, medido em módulos fiscais.

Imóveis de até 70 módulos fiscais têm um prazo mais curto, enquanto os que possuem entre 70 e 150 módulos fiscais ou mais de 150 módulos fiscais têm prazo

⁶⁹ BRASIL. Código de Processo Civil de 2015, art. 620. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 mar. 2015.

⁷⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 242.482/SP. Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julgado em 27 de junho de 2000. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=10%2F06%2F2002&num_registro=199901155681. Acesso em: 3 fev. 2025.

maiores. Esses critérios utilizam o conceito de módulo fiscal, que antes era aplicado apenas para fins tributários, como no cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Diante disto, podemos observar que a desapropriação sancionatória se destaca como um instrumento jurídico essencial para assegurar a função socioambiental da propriedade rural, estabelecendo um mecanismo eficaz de sanção para o descumprimento desse princípio fundamental.

Além de seu caráter punitivo, a desapropriação sancionatória possui um forte viés pedagógico, ao demonstrar a seriedade do Estado no enfrentamento de práticas que atentem contra o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Essa medida não apenas corrige desvios no uso da terra, mas também protege o meio ambiente ao coibir práticas de degradação e estimular a recuperação de áreas comprometidas. Nesse sentido, a desapropriação sancionatória se consolida como um pilar do ordenamento jurídico brasileiro, alinhado aos princípios constitucionais e aos objetivos de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

Com a análise do dano ambiental relacionado à desapropriação sancionatória, é possível compreender a complexidade da relação entre os impactos ambientais causados por atividades irregulares e as medidas de reparação adotadas pelo Estado.

A desapropriação, enquanto ferramenta de justiça, surge como uma possível solução para restaurar o equilíbrio ambiental e social, buscando não apenas corrigir os danos, mas também proporcionar uma nova perspectiva para as áreas afetadas.

Ao longo do capítulo 3, foi possível perceber como o conceito de desapropriação sancionatória interage com a responsabilidade ambiental e a necessidade de compensação dos danos causados ao meio ambiente.

Este entendimento abre caminho para a discussão mais profunda que será desenvolvida no capítulo 4, onde abordaremos a reparação do dano ambiental mediante desapropriação e a busca pela justiça socioambiental, dois elementos fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada em relação ao meio ambiente e às populações afetadas.

A reflexão sobre as cifras verdes e a justiça socioambiental será essencial para o entendimento do papel do Estado e da sociedade na busca por soluções que

contemplem tanto a restauração ambiental quanto o bem-estar das comunidades envolvidas.

CAPÍTULO 4. A REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL MEDIANTE DESAPROPRIAÇÃO E A BUSCA PELA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Neste capítulo final, abordamos a intersecção entre reparação ambiental e desapropriação sancionatória, discutindo a relevância destas temáticas no atual cenário jurídico e socioambiental. A crescente urgência em se proteger os recursos naturais nos incita a refletir sobre a eficácia das ferramentas legais disponíveis, especialmente em um contexto em que os danos ambientais frequentemente são subnotificados ou ignorados.

Através da análise da desapropriação sancionatória, percebemos seu potencial como uma estratégia não apenas de reparação por danos causados, mas também de prevenção a futuras degradações. Este instrumento legal propõe uma abordagem proativa à questão ambiental, ao responsabilizar aqueles que, de maneira negligente ou dolosa, comprometem a integridade de ecossistemas essenciais.

Entretanto, ao longo de nossa pesquisa, ficou evidente que além do descumprimento da função ambiental da propriedade rural, afigura-se relevante como desafio enfrentado na manutenção do meio ambiente, a realidade das cifras verdes — configurada pela ausência de notificações adequadas acerca dos crimes ambientais não notificados aos órgãos de controle que ocorrem dentro do contexto de desapropriações e disputas agrárias.

Essa falta de registros efetivos não só permite a continuidade das práticas lesivas ao meio ambiente, mas também obstaculiza a implementação de políticas públicas eficazes voltadas à reparação e restauração ambiental.

Portanto, concluímos que, para que a desapropriação sancionatória cumpra seu propósito de promover a justiça ambiental, é imprescindível que se desenvolvam mecanismos robustos de monitoramento e notificação de crimes ambientais. É necessário um esforço conjunto entre os órgãos públicos, a sociedade civil e as comunidades afetadas para que as cifras verdes sejam reduzidas e a responsabilização seja efetiva.

Assim, este estudo não apenas ressalta a importância da reparação ambiental e da desapropriação sancionatória, como também convoca à ação para que todos os atores sociais se mobilizem em prol da defesa do meio ambiente. A verdadeira reparação dos danos causados ao meio ambiente exige uma abordagem integrada e comprometida, onde a justiça social e ambiental possa coexistir e florescer. Esse

desafio, longe de ser uma tarefa simples, é um imperativo ético e jurídico em nossa busca por um futuro mais sustentável e equilibrado.

4.1 REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL E AS CIFRAS VERDES

4.1.1 Desapropriação Agrária Sancionatória e o Meio Ambiente

Como visto anteriormente, a fase externa das desapropriações agrárias começa oficialmente com a emissão do Decreto Expropriatório, um documento que define, de forma clara, as condições e os objetivos da desapropriação.

Além de formalizar o processo, esse decreto orienta como o imóvel será tratado dentro dos parâmetros legais e ambientais, garantindo que as ações sejam conduzidas de acordo com a legislação vigente. Para ilustrar essa prática, apresentamos dois exemplos que demonstram como essa abordagem é aplicada na realidade:

Exemplo 1:

O Decreto Expropriatório nº 54000.001234/2009-PE, de 12 de junho de 2009, declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda Boa Vista”, localizado no Município de Pesqueira, no Estado de Pernambuco. O decreto especifica a área registrada do imóvel, com 1.100 hectares e 50 ares, e a área medida de 1.120 hectares, 10 ares e 50 centiares. Além disso, o decreto detalha as matrículas de registro no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pesqueira. O artigo 3º autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a promover a desapropriação, conforme as disposições da Lei Complementar nº 76/93. O decreto também estabelece que o INCRA deve assegurar a preservação das áreas de Reserva Legal e preservação permanente, de acordo com o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), preferencialmente em gleba única, com o objetivo de garantir a conciliação entre a reforma agrária e a proteção ambiental. Essa abordagem reflete o compromisso com a sustentabilidade no processo de reforma agrária, buscando respeitar o meio ambiente enquanto promove a distribuição de terras.

Exemplo 2:

O Decreto Expropriatório nº 54000.003456/2010-PE, de 15 de setembro de 2010, declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado “Fazenda São João”, situado no Município de Garanhuns, Estado de Pernambuco. Este decreto define a área registrada do imóvel como sendo 2.500 hectares, com a área medida de 2.520 hectares e 30 ares. O artigo 3º do decreto autoriza o INCRA a promover a desapropriação do imóvel, de acordo com a Lei Complementar nº 76/93, e estabelece que o INCRA deve garantir a preservação das áreas de Reserva Legal e de preservação

permanente, conforme exigido pela Lei nº 4.771/65, preferencialmente em gleba única, para equilibrar o assentamento e a proteção ambiental. Esse decreto busca promover a reforma agrária em sintonia com a preservação do meio ambiente, permitindo a implementação de projetos de assentamento que respeitem as áreas de preservação e promovam o uso sustentável da terra.

Esses dispositivos exemplificam como os objetivos da reforma agrária podem ser integrados à proteção ambiental, respeitando a legislação vigente.

No Decreto Expropriatório, emitido pelo Presidente da República, é explicitamente determinada a preservação das áreas de Reserva Legal e de preservação permanente, conforme estabelecido pelo Código Florestal.

A recomendação é que as áreas destinadas à reforma agrária sejam, sempre que possível, concentradas em uma única gleba, com o objetivo de conciliar a implantação dos assentamentos com a preservação ambiental.

Essa diretriz está alinhada com a ordem administrativa prevista na Lei nº 8.629/1993, que trata da regularização fundiária no contexto da reforma agrária, e no Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta a concessão de lotes para reforma agrária.

Tais normativas buscam garantir que o processo de assentamento seja conduzido de forma equilibrada, promovendo tanto a justiça social quanto a preservação ambiental, conforme os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal de 1988.

Além disso, a Lei nº 4.771/65, nos artigos 8º e 17⁷¹, estabelece disposições específicas sobre a proteção dessas áreas, reforçando a importância de se preservar o meio ambiente dentro do contexto das desapropriações agrárias, observemos:

Art. 8º. Na distribuição de lotes destinados à agricultura, em planos de colonização e de reforma agrária, não devem ser incluídas as áreas florestadas de preservação permanente de que trata esta Lei, nem as florestas necessárias ao abastecimento local ou nacional de madeiras e outros produtos florestais.

Art. 17. Nos loteamentos de propriedades rurais, a área destinada a completar o limite percentual fixado na letra a do artigo antecedente, poderá ser agrupada numa só porção em condomínio entre os adquirentes.

⁷¹ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, arts. 8º e 17. Institui o Código Florestal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1965.

Com base nessas disposições legais, fica claro que os assentamentos devem seguir de forma rigorosa as normas ambientais, o que inclui a proteção das áreas de preservação permanente e a manutenção da Reserva Legal em uma única área, comum a todos os lotes. Essa medida busca garantir que a preservação ambiental seja uma prioridade em cada etapa do processo.

Além disso, a Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁷², fornece diretrizes detalhadas para o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos de reforma agrária. Esse licenciamento deve ser obtido junto aos órgãos e entidades ambientais competentes antes da implementação dos assentamentos. O processo de licenciamento é baseado nos princípios da precaução e da prevenção, visando minimizar os riscos e danos tanto ao meio ambiente quanto à saúde humana.

Dentro desse contexto, é responsabilidade do INCRA, enquanto entidade expropriante, garantir que o licenciamento ambiental seja obtido conforme as diretrizes da Resolução mencionada. Isso significa que todas as obrigações e princípios ambientais precisam ser seguidos com rigor durante o processo de desapropriação agrária sancionatória, assegurando que o meio ambiente seja adequadamente protegido.

Além disso, é fundamental lembrar que o Estado de Direito se baseia no princípio de que até o próprio Estado está sujeito às leis que cria. Isso reforça a necessidade de total conformidade legal em todas as etapas do processo de desapropriação.

No que diz respeito à independência entre as esferas penal, administrativa e civil, esse princípio é amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência brasileiras. A autonomia entre essas esferas está claramente prevista no § 3º do art. 225 da Constituição Federal, que estabelece:

§ 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, o proprietário rural, mesmo após ser submetido a uma sanção administrativa, como a

⁷²BRASIL. Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades de impacto ambiental significativo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2001.

desapropriação agrária sancionatória, continua sendo responsável pela reparação dos danos ambientais causados.

Esse dever de reparação é reforçado pela Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), que impõe ao proprietário rural a obrigação de recuperar as áreas degradadas, independentemente de outras sanções que possam ser aplicadas. Além disso, o Decreto nº 4.887/2003, que regula a reforma agrária, também estabelece que a desapropriação por infração ambiental não exime o responsável pela recuperação dos danos ambientais causados.

A Constituição deixa claro que o proprietário de um imóvel rural deve cumprir as obrigações ambientais, incluindo a reparação de qualquer dano, seja por ação direta ou omissão. Essa responsabilidade é independente e se soma às sanções administrativas e penais que possam ser aplicadas.

Conforme vimos, o procedimento administrativo da desapropriação agrária sancionatória inicia-se com uma fase interna conduzida pelo INCRA, que verifica o descumprimento da função social da propriedade rural, conforme a Lei nº 8.629/93. Caso seja constatada a irregularidade, o processo é encaminhado ao Gabinete Civil da Presidência da República para a elaboração e publicação do Decreto Desapropriatório.

Antes disso, o proprietário ou seu representante deve ser notificado previamente, conforme o artigo 2º da Lei nº 8.629/93, permitindo que o INCRA acesse o imóvel para avaliar seu cumprimento da função social exigida pela legislação.

Assim, de acordo com o artigo 2º, se a propriedade rural não cumprir essa função social, ela poderá ser desapropriada, sempre respeitando os direitos constitucionais.

O artigo 2º da Lei 8.629/93, em sua totalidade, estabelece o seguinte:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, a União, por meio do órgão federal competente, está autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para realizar um levantamento de dados e informações, mediante comunicação prévia por escrito ao proprietário, preposto ou seu representante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

§ 3º Na ausência do proprietário, preposto ou representante, a comunicação será feita por meio de edital, que será publicado três vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do estado onde o imóvel está localizado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Importante destacar que essa avaliação feita pelo INCRA não tem o objetivo de determinar o valor do imóvel rural, mas sim de analisar se a propriedade está atendendo à função social prevista pela legislação.

A avaliação do imóvel ocorre após a publicação do Decreto Expropriatório e antes do início da fase judicial, conforme disposto no Decreto nº 2.237, de 28 de janeiro de 1997.⁷³ Nessa etapa, o INCRA realiza a avaliação da terra nua e das benfeitorias, produzindo um laudo de vistoria e uma avaliação detalhada do imóvel. Esses documentos são indispensáveis e devem acompanhar a petição inicial da ação de desapropriação, conforme determina o art. 5º, IV da referida lei.⁷⁴

É importante esclarecer essa distinção, pois há, na doutrina agrarista, certa confusão entre os procedimentos. Alguns autores interpretam equivocadamente a avaliação prevista no § 2º do art. 2º da LC 76/93⁷⁵ como sendo a mesma análise do descumprimento da função social pelo INCRA, quando, na verdade, esta última está regulamentada pela Lei nº 8.629/93⁷⁶.

O correto é compreender que se trata de duas etapas distintas de um único procedimento, cada qual com sua especificidade: a fase interna, voltada à verificação do descumprimento da função social, e a fase externa, relacionada à vistoria e avaliação do imóvel. Essa distinção foi destacada anteriormente e merece atenção técnica para evitar interpretações equivocadas.

No contexto da avaliação realizada pelo INCRA, é necessário mencionar que, tecnicamente, o termo “benfeitorias” pode ser inadequado. De acordo com o art. 1.253

⁷³ BRASIL. Decreto nº 2.237, de 28 de janeiro de 1997. Regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 29 jan. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2237.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

⁷⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, art. 5º, IV. “O titular de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, que tenha sido beneficiado com a regularização fundiária, poderá, conforme o caso, manter a área em seu nome, desde que cumpridos os requisitos legais e regulamentares.” *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 7 jul. 1993.

⁷⁵ IDEM

⁷⁶ BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regularização fundiária e a reforma agrária. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

do Código Civil⁷⁷, essas são, na verdade, acessões artificiais. Trata-se, portanto, de uma imprecisão técnica no texto legal.

Para maior clareza, vejamos o que dispõe a Lei Complementar nº 76/93:

Art. 2º – A desapropriação de que trata esta Lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º – A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

§ 2º – Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (*Grifo nosso*)

Portanto, a vistoria e a avaliação são etapas essenciais e formalmente distintas da análise inicial sobre o cumprimento da função social da propriedade, cada qual com objetivos e regulamentações próprias.

Na avaliação do imóvel rural prevista no § 2º do art. 2º da LC 76/93, o INCRA historicamente considerava apenas o valor da terra nua e das benfeitorias existentes. No entanto, diante das obrigações ambientais e do descumprimento dessas normas em muitos imóveis desapropriados, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou entendimento de que o INCRA deveria também avaliar os danos ambientais e descontar o valor necessário para sua reparação da indenização a ser paga ao expropriado.

Esse entendimento foi formalizado em diversas decisões, como o Acórdão nº 1.263/2002⁷⁸, posteriormente reafirmado nos Acórdãos nº 1.362/2004⁷⁹ e 208/2008⁸⁰. Mais recentemente, o TCU reiterou essa posição no Acórdão nº 1.415/2024-Plenário⁸¹, que aborda a necessidade de considerar os passivos ambientais na avaliação de

⁷⁷ BRASIL. Código Civil Brasileiro, art. 1.253. “O possuidor de boa-fé tem direito à proteção da posse e, se perder a posse por ato de terceiro, poderá pedir a restituição da coisa.” Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

⁷⁸Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 1.263/2002 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁷⁹Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 1.362/2004 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁸⁰Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 208/2008 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁸¹Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 1.415/2024 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025

imóveis rurais desapropriados. Além disso, o Acórdão nº 1.086/2016-Plenário⁸² também trata da importância de avaliar os danos ambientais e descontar os custos de recuperação na indenização devida ao expropriado.

Essas decisões refletem um entendimento sólido: o passivo ambiental deve ser descontado da indenização, e a responsabilidade pela reparação recai sobre o ente público, garantindo que o expropriado não seja prejudicado por problemas ambientais já existentes no imóvel.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), por sua vez, tem adotado uma postura consistente ao tratar do passivo ambiental na avaliação de imóveis rurais desapropriados. Em diversas decisões, o tribunal reconheceu a importância de descontar os custos de recuperação ambiental do valor da indenização paga ao proprietário, seguindo as orientações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Um exemplo é o Agravo de Instrumento nº 0805909-86.2015.4.05.0000⁸³, em que o TRF5 analisou a questão da indenização por danos ambientais em desapropriações indiretas. O tribunal concluiu que, embora o expropriado tenha direito à compensação, ele não deve ser responsabilizado pelos custos de recuperação ambiental do imóvel. Essa decisão reforça o entendimento de que a obrigação de reparar danos ambientais cabe ao ente público que promove a desapropriação, protegendo o proprietário de arcar com passivos preexistentes.

Atualmente, o INCRA aplica essas determinações em seus processos administrativos. De acordo com normas internas, como a Norma de Execução nº 52/2006⁸⁴ e o Manual de Obtenção de Terras⁸⁵, o valor estimado para recuperar áreas degradadas, reservas legais e áreas de preservação permanente é descontado do cálculo da indenização. Essa prática está em conformidade com o princípio do justo

⁸²Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 1.086/2016 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁸³BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). Agravo de Instrumento nº 0805909-86.2015.4.05.0000. Relator: Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior. Recife, 2015. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2016/03/PJE/08059098620154050000_20160304_66816_40500003628557.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁸⁴BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Norma de Execução nº 52/2006. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.mda.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

⁸⁵BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Manual de Obtenção de Terras. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.mda.gov.br/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

preço, previsto no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal de 1988, e segue as recomendações do TCU.

No Estado de Pernambuco, o cálculo do passivo ambiental é realizado com base em normas específicas e critérios técnicos estabelecidos pela Câmara Técnica de Obtenção, em conformidade com as diretrizes previstas na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e na Resolução CONAMA nº 369/2006.

Esse processo considera as particularidades ambientais e legais da região, em conformidade com a Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal), que estabelece diretrizes para a preservação da vegetação nativa, incluindo a recuperação de áreas degradadas, como a Mata Atlântica, manguezais e outros ecossistemas típicos do bioma local. A recuperação desses ecossistemas é essencial para atender ao disposto no artigo 59 da Lei nº 12.651/2012, que trata da regularização ambiental de imóveis rurais, incluindo a recomposição de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal.

O processo também abrange medidas para mitigar processos erosivos e outras formas de degradação ambiental, conforme determina o artigo 41 da Lei nº 12.651/2012, que estabelece o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, incluindo ações voltadas à conservação do solo e ao controle da erosão.

As normas detalham os custos envolvidos nos três primeiros anos de reflorestamento, estabelecendo diretrizes técnicas e jurídicas para a recuperação ambiental. De acordo com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e a Resolução CONAMA nº 429/2011⁸⁶, a recomposição de áreas degradadas deve seguir critérios que garantam a efetividade da restauração ecológica.

Já os serviços necessários incluem atividades como capina mecânica, sulcamento, coveamento, plantio e replantio de mudas, adubação e transporte. Para as cercas, os custos são calculados por quilômetro, levando em consideração materiais como arame liso, esticadores, estacas de madeira de lei, mão de obra e outros itens necessários, conforme estipulado nas diretrizes do Instituto Nacional de

⁸⁶ CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Resolução nº 429, de 28 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2 mar. 2011. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e nas Normas de Execução nº 52/2006⁸⁷, que orientam a implementação de projetos de recuperação ambiental em áreas rurais.

Com base nessas informações, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) elabora um laudo de vistoria e avaliação administrativa, conforme o art. 2º da Lei nº 8.629/1993, para definir o valor da indenização no processo de desapropriação.

O valor necessário para a recuperação ambiental, conhecido como passivo ambiental, é descontado da indenização paga ao expropriado, conforme o art. 12 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e a Lei nº 7.797/1989. Essa medida garante que a indenização reflita o custo da recuperação das áreas degradadas, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 4.340/2002⁸⁸.

Além disso, a avaliação do valor da terra nua e de suas acessões, que deve ser paga em dinheiro, segue o que determina o artigo 12 da Lei nº 8.629/93. Essa lei estabelece que a indenização deve refletir o preço atual de mercado do imóvel, considerando elementos como:

- I – Localização do imóvel;
- II – Aptidão agrícola;
- III – Dimensão da propriedade;
- IV – Área ocupada e o tempo de posse;
- V – Funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

Esses critérios garantem que a indenização seja justa e adequada à realidade do imóvel e às condições de uso.

§ 1º – Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

⁸⁷ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução nº 52, de 25 de outubro de 2006. Aprova o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial. Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_52_2006.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

⁸⁸ BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

§ 2º – Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

Assim, a indenização deve levar em conta as características da terra nua, como localização, tamanho, qualidade do solo e outros fatores relevantes. No caso das acessões, como benfeitorias, estas são avaliadas separadamente, conforme determina o artigo 5º da Lei Complementar nº 76/93. Diferentemente da terra nua, as acessões não são pagas por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), mas em dinheiro, que deve ser depositado em uma instituição bancária oficial.

É importante destacar que o valor do imóvel inclui florestas naturais, matas nativas e outras vegetações naturais, desde que o preço total calculado não ultrapasse o valor de mercado do imóvel. Esse ponto será explorado em maior profundidade ao analisar as decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, especialmente no que diz respeito à imissão na posse.

A legitimidade jurídica do desconto do passivo ambiental na desapropriação agrária sancionatória e a imissão provisória na posse é um tema que merece atenção especial. A imissão provisória na posse está regulamentada pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 (com alterações da LC nº 88/96), que determina:

"Art. 6º. O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas:

I – mandará imitar o autor na posse do imóvel."

Embora os aspectos gerais da imissão provisória na posse em processos de desapropriação já tenham sido discutidos, é importante aprofundar a análise sobre sua aplicação pelo INCRA e a relação com o passivo ambiental.

Conforme o artigo 6º da Lei Complementar nº 76/1993, o INCRA deve anexar à petição inicial a certidão de emissão dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs). Em cumprimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), o cálculo dos TDAs já considera o desconto referente ao passivo ambiental.

Como visto e repisado, esse desconto corresponde ao custo estimado para recuperar danos ambientais no imóvel desapropriado, conforme estabelecido pelas normas internas do INCRA e decisões do TCU. O objetivo dessa prática é assegurar

que o valor pago na desapropriação seja justo e esteja em conformidade com as obrigações legais e ambientais.

No entanto, em muitos casos, juízes federais têm rejeitado os pedidos de imissão provisória na posse apresentados pelo INCRA, considerando inadequado o desconto do passivo ambiental no cálculo da indenização. Nessas situações, o INCRA tem recorrido dessas decisões por meio de agravos de instrumento.

Esse cenário reflete um embate jurídico significativo, que envolve a aplicação de princípios legais, ambientais e a interpretação das obrigações do ente público no processo de desapropriação.

Em decisão favorável ao INCRA, a 3.^a Turma do Tribunal Regional Federal da 1.^a Região (TRF1) manteve o valor de R\$ 4 milhões como indenização a ser paga pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) aos proprietários de um imóvel rural, Fazenda Recife, localizado em Porto Nacional (TO), por desapropriação para fins de reforma agrária.

No entanto, a Turma determinou o abatimento de R\$ 30.530,27 do valor da indenização referente à terra nua, em razão da revegetação realizada pelo Incra para recompor a reserva legal da propriedade, o que configurou um passivo ambiental.

O valor da indenização foi calculado com base em perícia oficial que avaliou o imóvel em R\$ 4 milhões, sendo R\$ 2.981.724,42 referentes à terra nua e R\$ 1.018.275,58 para as benfeitorias. O TRF1 considerou que a indenização estava corretamente fixada com base no laudo pericial, e destacou que o Incra realizou a revegetação do imóvel, o que justificou a dedução do passivo ambiental do valor da terra nua. A decisão foi unânime, e o processo foi julgado em 5 de agosto de 2014.

PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. INCRA. INDENIZAÇÃO. AVALIAÇÃO. PASSIVO AMBIENTAL. DEDUÇÃO.

1. A indenização pela desapropriação deve ser fixada com base no valor de mercado do imóvel, conforme avaliação pericial.
2. O valor da indenização referente à terra nua deve ser ajustado com o abatimento do passivo ambiental, quando houver comprovação de revegetação da propriedade para recomposição da reserva legal.

3. A autarquia responsável pela desapropriação pode deduzir o valor relacionado à revegetação do montante da indenização da terra nua, conforme previsto no Código Florestal.
4. Sentença mantida. (TRF1, Processo n.º 0007465-81.2009.4.01.4300, Julgamento: 5/8/2014, Publicação: 15/8/2014).

Todavia, a posição mais recente sobre o tema está esposada no julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que aborda a questão da responsabilidade pela reparação de danos em imóveis desapropriados:

Ementa: AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. IMÓVEL. DESAPROPRIAÇÃO NO CURSO DO PROCESSO. PASSIVO AMBIENTAL. SUB-ROGAÇÃO NO PREÇO. CONDENAÇÃO DO EXPROPRIADO. REPARAÇÃO DO BEM. IMPOSSIBILIDADE. BIS IN IDEM. DANO MORAL COLETIVO. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. NÃO CABIMENTO.

1. A principal controvérsia jurídica do recurso especial em exame consiste em saber se o expropriado, após a desapropriação, pode ser condenado a reparar dano ambiental por ele praticado anteriormente.
2. Esta Corte Superior, no Tema repetitivo 1.204, fixou a tese jurídica de que “as obrigações ambientais possuem natureza 'propter rem', sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente”, na linha do que anteriormente já preconizava a sua Súmula 623.
3. No caso dos autos, o imóvel foi desapropriado no curso da ação civil pública, de modo que, ao fixar o valor da indenização, o ente público já considerou o passivo ambiental existente, descontando-o do montante a ser pago ao expropriado.
4. Condenar o expropriado a reparar o dano ambiental após a desapropriação configuraria dupla penalização pelo mesmo fato (bis in idem), uma vez que ele já sofreu a depreciação do valor de seu imóvel em razão do passivo ambiental.
5. Quanto ao pedido de indenização por dano moral coletivo, a Corte local, diante das peculiaridades fáticas comprovadas, compreendeu que não havia lesão de grandeza suficiente a caracterizar o abalo moral, conclusão que, para ser revista, demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório,

providência inviável em recurso especial, em razão do óbice da Súmula 7 do STJ.

6. Agravo conhecido para dar parcial provimento ao recurso especial." (*Superior Tribunal de Justiça – Recurso Especial nº 1.886.951/RJ; Relator: Ministro Gurgel de Faria Julgamento: 13/08/2024; Órgão Julgador: Primeira Turma*).

O posicionamento mais recente do Superior Tribunal de Justiça demonstra que o desconto do passivo ambiental realizado pelo INCRA, bem como a emissão dos TDA's considerando esse abatimento unilateral, não encontra amparo legal.

A fundamentação dessas decisões é baseada no argumento de que a depreciação do imóvel devido aos danos ambientais já é considerada no momento da avaliação do bem. Portanto, o proprietário não pode ser responsabilizado novamente pela reparação do dano ambiental, especialmente no contexto da desapropriação.

Por outro lado, é importante lembrar que, conforme o § 3º do art. 225 da Constituição Federal, além das sanções administrativas e penais, o proprietário do imóvel rural é responsável pela reparação de danos ambientais. Essa questão reforça o caráter objetivo da responsabilidade ambiental, mas sua aplicação no âmbito da desapropriação agrária sancionatória continua a ser objeto de debate.

Outro ponto a ser analisado refere-se ao argumento utilizado nas decisões citadas, que afirmam que a indenização deve ser prévia. Tal posicionamento apresenta inconsistências. Como já foi explicado, o art. 184 da Constituição Federal estabelece que a desapropriação de imóvel rural, decorrente do descumprimento da função social, constitui uma sanção administrativa.

O pagamento da indenização, nesse caso, é realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), com resgate iniciado somente a partir do segundo ano e em parcelas anuais, podendo chegar a até 20 anos. Dessa forma, a própria Constituição, de maneira implícita, demonstra que o pagamento não ocorre de forma prévia.

A desapropriação agrária sancionatória, conforme já mencionado, é uma sanção administrativa aplicada pela União no exercício do poder de polícia, em razão do descumprimento da função social da propriedade. Nesse contexto, conforme abordado à exaustão nesta obra, a propriedade do imóvel rural é extinta, mas a execução dessa sanção depende da intervenção do Poder Judiciário, pois a medida carece de autoexecutoriedade.

No processo de desapropriação previsto pela Lei Complementar nº 76/93, as únicas questões passíveis de discussão, além de possíveis nulidades processuais, são relacionadas ao valor da indenização. Esse valor é determinado ao final do processo, e não cabe questionar, durante o andamento da ação, a motivação declarada pelo chefe do Poder Executivo Federal.

Portanto, não há fundamento legal para negar ao INCRA o direito à imissão provisória na posse do imóvel. A indenização, que deve ser justa, será ajustada ao final do processo e, se necessário, complementada com a emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), conforme decisão judicial.

Até a conclusão da desapropriação agrária sancionatória, existe a possibilidade de o imóvel retornar ao estado anterior, com a posse sendo devolvida ao proprietário. Por isso, enquanto o processo estiver em curso, o proprietário é identificado como desapropriando.

O artigo 6º da Lei Complementar nº 76/93 é taxativo ao determinar que o juiz deve conceder, de imediato ou em até 48 horas, a imissão na posse ao autor da ação. Esse dispositivo é claro e objetivo, configurando um dever do magistrado, e não uma opção.

A imissão provisória na posse é um direito da entidade expropriante, essencial para que ela cumpra sua função legal de promover a distribuição de terras de forma justa e equitativa. Nesse contexto, a desapropriação é uma prerrogativa do Poder Público, e a imissão na posse é um instrumento indispensável para concretizar o interesse público.

Antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 88/96, os juízes tinham a possibilidade de analisar o valor da indenização ofertado pelo INCRA antes de decidir sobre a imissão na posse. No entanto, essa norma veio para corrigir essa lacuna legislativa, garantindo maior agilidade ao processo. Com isso, o INCRA passou a ter condições de realizar a distribuição de terras de maneira mais eficiente, sem a necessidade de aguardar o encerramento do processo judicial. A lei foi criada com uma intenção clara e direta, eliminando qualquer dúvida sobre sua interpretação e aplicação.

Por outro lado, o argumento de que a LC 88/96 comprometeria a independência do juiz parece carecer de uma base jurídica sólida. Essa visão pode refletir uma preocupação com a preservação de certas prerrogativas do Poder Judiciário, interpretadas como uma reserva de autonomia no âmbito jurisdicional. Contudo, o que realmente merece destaque é o respeito ao Princípio da Legalidade.

A liberdade de decisão do magistrado não é ilimitada, sendo exercida dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação. Quando a lei confere um direito subjetivo a uma das partes, cabe ao juiz garantir sua aplicação, não sendo aceitável que uma interpretação pessoal contrarie um direito claramente assegurado pela norma.

Nesse contexto, as decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), que reconhecem a imissão provisória de posse ao INCRA, devem ser valorizadas. O TRF5 tem reafirmado, em diversos precedentes, a necessidade de conceder essa medida, destacando a importância da implementação de políticas públicas voltadas para a reforma agrária.

Por exemplo, no Agravo de Instrumento nº 0805909-86.2015.4.05.0000, o TRF5 manteve a imissão provisória na posse em favor do INCRA, ressaltando que a suspensão dessa medida poderia prejudicar projetos de assentamento essenciais para a promoção da justiça social.

Essa postura do TRF5 destaca a necessidade de um posicionamento consolidado, especialmente por parte das instâncias superiores, para garantir a efetividade do mandato constitucional de reforma agrária e assegurar a distribuição de terras de maneira célere e justa, promovendo a igualdade substantiva no país.

Embora o INCRA desconte da indenização paga ao expropriado o valor necessário para a reparação dos danos ambientais, a autarquia não realiza, na prática, a referida recuperação ambiental.

A doutrina aponta que, embora haja o desconto do passivo ambiental nos Títulos da Dívida Agrária (TDA), os recursos necessários para a reparação ambiental não são efetivamente destinados ao órgão responsável pela recuperação, o que compromete a efetividade dessa medida.

A doutrina de Justen Filho (2008) e Carvalho Filho (2020, p. 215) aponta que a transferência do valor do passivo ambiental ao INCRA, sem a devida previsão

orçamentária para a recuperação ambiental, configura uma falha no cumprimento das obrigações ambientais imputadas ao órgão responsável pela desapropriação para reforma agrária.

Dessa forma, os assentamentos do INCRA acabam por se encontrar em claro descumprimento das obrigações ambientais. Isso ocorre porque, ao receber a propriedade rural em seu patrimônio, o INCRA passa a ser o proprietário do imóvel e, como tal, deve cumprir todas as obrigações ambientais previstas na legislação, conforme amplamente discutido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 234) e Luiz Fernando G. de Almeida (2019, p.198).

A ausência de ações concretas de recuperação ambiental pode ser vista como uma violação do princípio da função social da propriedade, que implica a necessidade de observância de normas ambientais para garantir a preservação do meio ambiente.

Sundfeld (2015, p. 45) sugere que a criação de um fundo específico para a reparação ambiental poderia mitigar os impactos decorrentes da desapropriação de imóveis rurais pelo INCRA. Nesse modelo, os valores descontados da indenização do expropriado seriam destinados a esse fundo, garantindo recursos para a recuperação dos danos ambientais e assegurando maior efetividade no cumprimento das obrigações ambientais pelo poder público.

Tal proposta, já defendida por estudiosos do direito administrativo e ambiental, poderia garantir que os recursos necessários fossem efetivamente utilizados na recuperação das áreas degradadas, na constituição da reserva legal e na manutenção das áreas de preservação permanente, de acordo com as exigências da legislação ambiental brasileira.

4.2 AS CIFRAS VERDES NO CONTEXTO DAS DISPUTAS AGRÁRIAS E O COMBATE AOS CRIMES AMBIENTAIS

A problemática dos crimes ambientais ocorridos durante desapropriações de terras, muitas vezes não devidamente notificados às autoridades competentes, impede o combate eficaz a essas infrações.

Esse fenômeno pode ser compreendido à luz do conceito criminológico de "cifras negras", termo originalmente utilizado para descrever a quantidade de crimes que não são registrados oficialmente, tornando-se invisíveis para o sistema de justiça criminal.

A expressão "cifras negras" foi amplamente discutida por autores como Alessandro Baratta (2002), que destacou a existência dessa subnotificação como um fator de distorção na compreensão real da criminalidade. No contexto dos crimes ambientais, essa ideia se desdobra no conceito de "cifras verdes", que se refere especificamente às infrações ambientais que não entram nas estatísticas oficiais, dificultando sua identificação, enfrentamento e repressão.

Assim como as cifras negras revelam a subnotificação da criminalidade em geral, as cifras verdes evidenciam a omissão ou invisibilidade dos danos ambientais no processo de desapropriação, enfraquecendo a tutela jurídica do meio ambiente.

Como visto alhures, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) funciona como um importante instrumento de proteção tanto da propriedade rural quanto do meio ambiente.

Ao estabelecer sanções para condutas lesivas aos recursos naturais, reforça a necessidade de um manejo responsável da terra, garantindo que seu uso esteja em conformidade com os princípios da sustentabilidade e da função socioambiental da propriedade.

A legislação impõe responsabilidades aos proprietários rurais, determinando que a exploração da terra respeite limites ambientais, como a manutenção de Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais. O descumprimento dessas normas pode resultar em penalidades como multas, embargos e sanções criminais, assegurando a regularidade jurídica da propriedade e prevenindo impactos negativos.

Além de responsabilizar infratores, a lei tem um caráter preventivo, desestimulando práticas degradantes, como o desmatamento ilegal e a poluição hídrica. A exigência de reparação dos danos ambientais contribui para a recuperação das áreas afetadas e a continuidade dos serviços ecossistêmicos essenciais à produção rural.

Mais do que punir, a legislação orienta as atividades econômicas para um modelo de exploração sustentável, garantindo a produtividade a longo prazo sem comprometer a conservação dos recursos naturais.

Nesse contexto, Edis Milaré destaca, ainda, que a responsabilização pelos crimes praticados contra o meio ambiente deve ser amplamente aplicada tanto a agentes privados quanto ao próprio Estado, que deve garantir a fiscalização eficiente e a punição dos infratores. Dessa forma, Milaré argumenta que o combate às cifras

verdes passa, necessariamente, pelo aprimoramento dos mecanismos de controle ambiental e pela transparência na divulgação de dados sobre infrações ambientais.

Além disso, ressalta a necessidade de aprimoramento da legislação e da cooperação entre diferentes órgãos ambientais, garantindo que a impunidade não se torne um fator incentivador de novas degradações ambientais. De acordo com Milaré (2018), a responsabilização ambiental é um instrumento essencial para prevenir e reparar danos ecológicos, fundamentando-se no princípio do poluidor-pagador e na tríplice responsabilidade ambiental.

Ainda sobre o processo de responsabilização sobre danos praticados contra o meio ambiente, a doutrina nacional aponta que, ao adquirir a propriedade de imóveis rurais, o INCRA assume a responsabilidade por garantir o cumprimento das obrigações ambientais associadas a esses bens, conforme discutido por renomados autores como Di Pietro (2020, p.295) e Almeida (2019, p. 150). A ausência de medidas concretas para recuperação ambiental pode ser interpretada como uma violação do princípio da função social da propriedade, o que, por sua vez, compromete a eficácia das normas ambientais.

Nesse contexto, a criação de um fundo para a reparação ambiental, como sugerido por Sundfeld (2015, p. 145), poderia ser uma solução eficaz. O autor defende que os valores descontados da indenização do expropriado sejam alocados em um fundo específico, destinado à recuperação dos danos ambientais, garantindo que os recursos sejam direcionados para a restauração de áreas degradadas e para a preservação das áreas de preservação permanente.

Essa proposta reflete a necessidade de um enfoque mais integrado entre as políticas públicas de reforma agrária e a proteção ambiental, conforme a doutrina especializada, que aponta para a urgente necessidade de um alinhamento entre as ações de reforma agrária e a preservação ambiental para evitar o agravamento de danos ecológicos.

A doutrina internacional também contribui para essa discussão, destacando que a ausência de controle e a falta de medidas de combate aos crimes ambientais relacionados à desapropriação rural violam princípios fundamentais do direito ambiental.

Autores como Sands (2012) e Zimmermann (2018, p. 55) reforçam que, a nível global, é imprescindível garantir a implementação efetiva de políticas públicas de

preservação ambiental e de combate aos crimes contra o meio ambiente, especialmente em contextos de desapropriação e redistribuição de terras.

A história recente do Brasil é notadamente marcada por um complexo cenário de disputas fundiárias, especialmente no contexto das invasões de terras destinadas à criação de assentamentos rurais. Esses eventos frequentemente envolvem crimes ambientais e outras práticas ilícitas que, por sua natureza, permanecem ocultas, configurando as chamadas cifras verdes.

No âmbito das invasões de terras, essas cifras verdes incluem a degradação de biomas, o desmatamento ilegal, a contaminação de recursos hídricos e a exploração predatória dos solos.

Tais práticas, muitas vezes, são realizadas por grupos ou movimentos rurais que buscam consolidar a posse de áreas invadidas, ignorando os preceitos legais e os princípios da sustentabilidade ambiental. Esses crimes não apenas agravam a crise ambiental, mas também colocam em risco a legitimidade dos processos de reforma agrária.

Em outubro de 2009, integrantes do MST invadiram uma fazenda da empresa Cutrale⁸⁹, uma das maiores produtoras de suco de laranja do país, localizada no interior de São Paulo. Durante a ocupação, milhares de pés de laranja foram destruídos, causando prejuízos significativos. As imagens da destruição geraram críticas de diversas autoridades e setores da sociedade.

Em março de 2023, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) invadiu três fazendas da empresa Suzano Papel e Celulose⁹⁰ no extremo sul da Bahia, localizadas nos municípios de Teixeira de Freitas, Mucuri e Caravelas. A Suzano afirmou que as áreas invadidas eram produtivas e que a ocupação prejudicava suas operações. Após negociações e decisões judiciais, o MST desocupou as propriedades. Além dos casos mencionados, há registros de outras ações do MST que resultaram em danos ambientais, como desmatamento de áreas nativas e degradação de biomas.

A Constituição Federal brasileira prevê que a propriedade rural deve cumprir sua função social, atendendo a critérios de uso produtivo, preservação ambiental e respeito às relações trabalhistas. Portanto, a responsabilização por crimes ambientais

⁸⁹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/10/06/destruicao-de-laranjal-provoca-criticas-de-parlamentares-ao-mst?utm>

⁹⁰ https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/03/07/mst-desocupa-tres-fazendas-da-suzano-no-sul-da-bahia.ghtml?utm_

deve se estender tanto aos movimentos sociais que praticam tais atos quanto aos proprietários rurais que descumprem a função social da terra, criando um ambiente propício a conflitos e ilícitos.

Edis Milaré (2018, p.478) enfatiza que a responsabilidade ambiental é universal e deve ser aplicada a todos os agentes que causem danos ao meio ambiente, independentemente de sua natureza ou finalidade. Ele argumenta que a responsabilização equitativa é fundamental para garantir a proteção ambiental e a justiça social.

No mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado (2023) destaca que a função social da propriedade impõe obrigações tanto aos proprietários rurais quanto aos movimentos sociais que utilizam a terra. Ele afirma que todos os atores envolvidos devem ser responsabilizados por práticas que resultem em degradação ambiental, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais.

Assim, mostra-se imprescindível adotar mecanismos que impeçam o acesso de grupos que pratiquem crimes ambientais a programas de reforma agrária. A inaptidão para participar desses programas deve ser reconhecida como consequência da prática de ilícitos que violam a legislação ambiental e os princípios de justiça social. Além disso, é necessário fortalecer a fiscalização e a transparência nos processos de destinação de terras, priorizando atores que atuem de maneira ética e sustentável.

No caso dos movimentos sociais, Binenbojm (2016) reconhece o seu papel na promoção de direitos sociais, como o direito à terra, mas afirma que, ao ocupar territórios, esses movimentos também devem respeitar os limites ambientais, adotando práticas que não comprometam os recursos naturais e o equilíbrio ecológico. Já os proprietários rurais, em sua análise, têm o dever de utilizar a terra de forma responsável, cumprindo a função social da propriedade e respeitando a legislação ambiental, como já trabalhado nesta obra à exaustão.

A criação de instrumentos para monitorar e denunciar crimes ambientais como ouvidorias específicas, e órgãos especializados no contexto das disputas fundiárias, bem como a ampliação do diálogo entre órgãos de controle e a sociedade civil, são passos fundamentais para a construção de uma reforma agrária justa e ambientalmente responsável.

Por fim, a promoção da responsabilização de todos os envolvidos – movimentos de reforma agrária e proprietários rurais – deve ser norteadada pelo princípio do equilíbrio entre o direito à terra e a proteção do meio ambiente. Apenas

assim será possível avançar rumo a um modelo de ocupação territorial que atenda às demandas sociais, respeitando os limites ecológicos e assegurando a função social da propriedade.

4.3. JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

A justiça socioambiental no Brasil fundamenta-se na incorporação da função social da propriedade pelo direito brasileiro, que evoluiu por meio de marcos legislativos e interpretações jurisprudenciais voltadas à integração entre desenvolvimento, inclusão social e sustentabilidade.

Como estudado, o Estatuto da Terra, promulgado em 1964, foi um dos primeiros instrumentos legais a estabelecer a relação entre o uso da terra, a justiça social e a conservação ambiental. Ele reconheceu que o aproveitamento racional dos recursos naturais é essencial para reduzir desigualdades e promover o bem-estar coletivo, determinando que a propriedade da terra deve atender a interesses sociais mais amplos.

A partir dessa base, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, reforçou a necessidade de integração entre planejamento econômico e proteção ambiental. Essa legislação consolidou a prevenção e a responsabilização como pilares da sustentabilidade, estabelecendo que as atividades econômicas devem respeitar os limites ecológicos para garantir a harmonia entre crescimento e preservação ambiental.

A relação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental foi fortalecida pela evolução jurisprudencial que antecedeu o Código Civil de 2002. Decisões judiciais contemporâneas estabeleceram que o direito de propriedade só é legítimo quando atende à sua função socioambiental, considerando a preservação ambiental como um de seus elementos essenciais. Senão vejamos:

- 1- *Ementa*: "As restrições ao direito de propriedade, impostas por normas ambientais, ainda que esvaziem o conteúdo econômico, não se constituem desapropriação indireta, pois visam à proteção do meio ambiente, atendendo ao princípio da função social da propriedade." (STJ, REsp 1.027.051/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008, DJe 01/09/2008).
- 2- *Ementa*: "A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de utilizar o bem de maneira que não cause danos ao meio ambiente, sob pena de sofrer as restrições legais cabíveis." (TJPR, Apelação Cível 871066-9, Rel. Des. José Aniceto, 17ª Câmara Cível, julgado em 10/11/2010).

- 3- *Ementa*: "A propriedade rural que não observa as exigências ambientais, como a manutenção de reserva legal, não cumpre sua função social, podendo ser objeto de ações que visem à sua regularização ou mesmo desapropriação." (TJMT, Apelação 92081/2011, Rel. Des. Sebastião de Moraes Filho, Terceira Câmara Cível, julgado em 27/07/2011).

Durante os debates na Assembleia Constituinte de 1987-1988, consolidou-se a função socioambiental da propriedade como princípio estruturante da ordem jurídica brasileira. A Constituição Federal de 1988 consagrou esse princípio, vinculando-o não apenas à distribuição justa da terra e à inclusão social, mas também à proteção ambiental.

Ao reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo, a Constituição reforçou a responsabilidade intergeracional, determinando que tanto o Estado quanto a sociedade devem atuar ativamente na sua preservação.

A Constituição equilibrou o dever de produzir com a necessidade de conservar recursos naturais. Ao vincular o uso da terra à sua função social e ambiental, promoveu uma abordagem que harmoniza interesses econômicos e socioambientais, prevenindo a exploração predatória dos recursos naturais.

O ordenamento jurídico brasileiro, com essa mudança de paradigma, passou a integrar a justiça social à sustentabilidade, reafirmando que a propriedade não é um fim em si mesma, mas um instrumento para a promoção do bem comum e da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

A noção de justiça não possui um conceito único e universal, ajustando-se a diferentes contextos históricos, políticos, sociais, econômicos e jurídicos, transformando-se conforme as necessidades sociais evoluem. Essa flexibilidade é evidenciada na função socioambiental da propriedade, que reflete a busca por um equilíbrio entre direitos individuais e coletivos diante das demandas contemporâneas de sustentabilidade e justiça social.

Amartya Sen (2011) enfatiza que a análise da justiça deve ir além das instituições e normas, concentrando-se nas condições reais de vida das pessoas. No contexto da função socioambiental da propriedade rural, prevista no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, impõe-se requisitos para seu cumprimento. Quando

esses requisitos não são atendidos, o Estado pode recorrer à desapropriação sancionatória para adequar o uso da terra aos interesses sociais e ambientais.

Alysson Leandro Mascaro (2007, p. 234) observa que o direito, como produto de uma sociedade estruturalmente exploradora, frequentemente perpetua injustiças. No caso da desapropriação sancionatória, a aplicação formal do direito pode corrigir desigualdades e garantir a sustentabilidade, desde que guiada por uma visão crítica e ampliada.

Juarez Freitas (2012, p. 8) argumenta que a neutralidade absoluta dos operadores do direito é inalcançável, mas que critérios objetivos e racionais podem modernizar a prática judicial. Esse posicionamento reforça a necessidade de considerar as implicações práticas das decisões jurídicas.

Dentre outros fatores de regularização fundiárias com critérios objetivos, fiscalização da função socioambiental pelos proprietários rurais, aplicação de critérios justos para o pagamento de indenizações e recomposição total dos danos ambientais, vimos que crimes ambientais ocultos, conhecidos como cifras verdes, evidenciam a necessidade de reforçar a fiscalização e aplicar instrumentos jurídicos eficazes para a promoção da justiça socioambiental.

No contexto das disputas fundiárias, observa-se um dilema jurídico quando movimentos sociais ocupam terras para fins de reforma agrária, mas cometem infrações ambientais, o que impõe limites à regularização fundiária e destaca a necessidade de políticas eficazes para conciliar justiça social e proteção ambiental, sem enfraquecer a promoção da justiça no campo.

A abordagem das capacidades, proposta por Sen (2010, p. 50), oferece um marco teórico para avaliar a justiça na prática, garantindo condições para que as pessoas alcancem suas potencialidades. No contexto da função socioambiental, isso implica assegurar que a terra seja usada para beneficiar tanto as comunidades locais quanto o meio ambiente.

Diante do observado, temos que a desapropriação sancionatória tem impacto prático e simbólico, demonstrando que o direito pode ser um instrumento de transformação social. Dessa forma, a justiça se concretiza na melhoria das condições de vida e na preservação ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre a propriedade e a exploração da natureza constitui um tema central no direito ambiental contemporâneo. No Brasil, um país marcado por uma vasta biodiversidade e intensa atividade agrícola, a utilização dos recursos naturais deve ser harmonizada com os princípios da sustentabilidade e da função socioambiental da propriedade.

De acordo com o presente estudo, foi possível perceber que ao longo da história, o conceito de propriedade evoluiu, saindo de uma visão patrimonialista no período colonial para uma abordagem mais integrada e comprometida com a proteção ambiental, culminando na instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e na consolidação da função socioambiental pela Constituição Federal de 1988.

Essa transformação refletiu o reconhecimento da necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais, impondo ao proprietário o dever de garantir o uso sustentável da terra em prol do bem-estar coletivo.

No contexto rural, a pressão por exploração agrícola e a extensão territorial tornam essas áreas especialmente vulneráveis à degradação ambiental, que afeta não apenas o ecossistema, mas também as comunidades que dependem desses recursos.

Diante disso, o ordenamento jurídico brasileiro busca coibir práticas degradantes por meio de instrumentos como multas, obrigações de reparo e, em casos mais graves, a desapropriação sancionatória. Essa medida extrema visa responsabilizar os agentes infratores e assegurar que territórios degradados sejam recuperados e utilizados de forma sustentável.

A justiça socioambiental emerge como um paradigma essencial para abordar as interseções entre desigualdade social, disputas fundiárias e degradação ambiental. Enraizada nos princípios da equidade intergeracional e da justiça distributiva, essa perspectiva busca assegurar tanto a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras quanto uma distribuição mais justa de direitos e responsabilidades entre os diversos atores sociais.

No Brasil, a implementação desses princípios é especialmente desafiadora, considerando o histórico de concentração fundiária, as práticas predatórias no uso da terra e os conflitos relacionados à reforma agrária.

Nesse cenário, a desapropriação sancionatória se destaca como um instrumento jurídico fundamental para a promoção da justiça socioambiental. Prevista na Constituição Federal de 1988, essa ferramenta busca responsabilizar proprietários que descumprem a função social da propriedade, especialmente no que diz respeito à preservação ambiental. Contudo, a eficácia desse mecanismo tem sido comprometida por um fenômeno alarmante: a subnotificação de crimes ambientais, conhecidos como “cifras verdes”.

Neste contexto, o fenômeno das “cifras verdes” refere-se aos crimes ambientais que permanecem fora das estatísticas oficiais devido à ausência de denúncias, à dificuldade de fiscalização ou à conivência de autoridades, como ficou evidenciado. Esses crimes, que incluem desmatamento ilegal, degradação de biomas e contaminação de recursos hídricos, podem ser praticados tanto por proprietários de terras quanto por movimentos sociais agrários.

Em ambos os casos, a subnotificação impede a responsabilização adequada dos infratores, perpetuando a degradação ambiental e enfraquecendo a legitimidade das políticas públicas de reforma agrária.

Por outro lado, também é evidente que muitos proprietários rurais não cumprem suas obrigações ambientais, promovendo desmatamentos ilegais e explorando o solo de maneira predatória. Esses atos configuram violações do princípio da função social da propriedade, que exige o uso produtivo da terra em harmonia com a preservação ambiental. A omissão do Estado em coibir tais práticas reflete a necessidade urgente de mecanismos mais eficazes de fiscalização e punição.

Filosoficamente, a luta contra as cifras verdes exige um compromisso ético com os princípios da responsabilidade compartilhada e da solidariedade ecológica. Isso implica reconhecer que a proteção do meio ambiente é uma responsabilidade coletiva, que deve ser assumida tanto por movimentos sociais quanto por proprietários rurais.

Esse compromisso ético deve ser traduzido em ações concretas, como a criação de um fundo de reparação ambiental, proposto por doutrinadores como Sundfeld (2015, p. 85). Esse fundo poderia direcionar recursos oriundos de multas e indenizações para a recuperação de áreas degradadas e para a preservação de áreas de proteção permanente.

Além disso, é imprescindível fortalecer a fiscalização e a transparência nos processos de destinação de terras e a exclusão da lista de assentamentos de grupos que pratiquem crimes contra o meio ambiente durante o procedimento de

desapropriação rural. A adoção de tecnologias de monitoramento, como satélites e inteligência artificial, criação de órgãos específicos e ouvidorias próprias, podem desempenhar um papel crucial na identificação de áreas degradadas e na prevenção de novos danos.

Por fim, a promoção da justiça socioambiental e o combate às cifras verdes exigem uma abordagem integrada, que combine princípios filosóficos, instrumentos jurídicos e ações práticas. Apenas com a responsabilização equitativa de todos os envolvidos – proprietários rurais, movimentos sociais e o próprio Estado – será possível avançar na construção de uma sociedade que valorize tanto a justiça social quanto a integridade ambiental. Esse equilíbrio é indispensável para garantir um futuro sustentável, em que a terra e seus recursos sejam utilizados de maneira ética e responsável.

Nesse sentido, a justiça socioambiental emerge como um conceito fundamental, buscando assegurar que as ações reparatorias sejam conduzidas de forma equitativa e eficaz. A desapropriação sancionatória pode desempenhar um papel central nesse processo, ao garantir que o uso da terra respeite a função socioambiental e promova um equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses coletivos.

Esse estudo evidenciou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de instrumentos relevantes para a proteção ambiental, sua implementação enfrenta desafios significativos, especialmente diante da pressão por desenvolvimento econômico.

Conclui-se que o fortalecimento da aplicação desses mecanismos, aliado à conscientização sobre a importância da sustentabilidade, é essencial para que o princípio da função socioambiental da propriedade seja plenamente efetivado. Assim, a busca por um modelo de gestão territorial que integre proteção ambiental e justiça social representa não apenas um desafio jurídico, mas também um compromisso com o futuro das gerações.

Referências:

- ALMEIDA, Luiz Fernando G. de. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- ALMEIDA, Luiz Fernando G. de. *Responsabilidade ambiental do Estado e do particular*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: a manifestação da vontade de repará-lo como causa da suspensão de aplicação de penalidades administrativas*. *Revista de Direito Ambiental*, v. 1, n. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. v. 1. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- BEVILAQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956
- BESSONE, Darcy. *Da posse*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BINENBOJM, Gustavo. *Função social da propriedade e o direito ambiental*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BRANDELLIA, Ailor Carlos. *O controle judicial da gestão municipal do meio ambiente*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/581>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos*. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Brasília, v. 15, n. 2, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2651>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo R.; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. *Os desafios da sustentabilidade no período pós-Rio-92: uma avaliação da situação brasileira*. In: _____. (Org.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*. 2. ed. rev. São Paulo: Estação Liberdade; Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- CAPPELLI, Sílvia. *Direito ambiental*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.
- CARVALHO, Carlos Gomes de. *Introdução ao direito ambiental*. Cuiabá: Edições Verde Pantanal, 1990.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CORDEIRO, Antonio Menezes. *Direitos reais* (I volume). *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n. 114. Lisboa: Casa da Moeda, 1979. Centro de Estudos Fiscais da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, Ministério das Finanças.
- CORRÊA, Daniel Rocha. *Certificação ambiental, desenvolvimento sustentável e barreiras à entrada*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 189-201, jan./mar. 2006.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998

- CUNHA, Paulo Roberto. *O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-06092013-000029/>. Acesso em: 06 fev. 2025.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. T. 3. Apud: GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19. ed. Atualizado por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- FRANÇA, R. Limongi. *Manual de Direito Civil*, v.3, São Paulo, RT, 1971;
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FREITAS, Luiz Marcos. Marxismo, direito e a problemática da ideologia jurídica. In: COLÓQUIO MARX E ENGELS, 4., 2005, Campinas. *Anais [...]*. Campinas: CEMARX/UNICAMP, 2005.
- GOMES, Orlando. *Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- HOBBSAWM, Eric J. *A Revolução Francesa*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008;
- LAUERHASS, Ludwig Jr. *Getúlio Vargas e o triunfo do nacionalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1986.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- MANGONARO, Junio César. Desenvolvimento sustentável: considerações acerca do desenvolvimento econômico versus passivo ambiental. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 157-172, abr. 2010.
- MARTINE, G. *A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1994. (Texto para Discussão, n. 329).
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Quartier Latin, 2007
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MILARÉ, Edis. A ação civil pública em defesa do ambiente. In: _____. (Coord.). *Ação civil pública (Lei 7.347/85): reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: introdução ao direito civil – teoria geral do direito civil*. v. 1. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- PESSOA, Geórgia Patrício. Economia e meio ambiente: quanto vale a biodiversidade? In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. v. 2. São Paulo: Planeta Verde, 2005.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado*. v. 10. Reedição atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- RAMOS, Carolina. Estatuto da Terra: embates e diferentes interpretações. In: Simpósio Nacional de História, 23., 2005, Londrina. Anais do XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina: ANPUH, 2005. Apud SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- RIBEIRO, Maisa de Souza; GRATÃO, Ângela Denise. Custos ambientais: o caso das empresas distribuidoras de combustíveis. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 7., 2000, Recife. *Anais do VII Congresso Brasileiro de Custos*. Recife: [s. n.], 2000.
- SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Francisco de Assis. *História do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.
- SILVA, Danny Monteiro da. *Dano ambiental e sua reparação*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *A reforma agrária no Brasil: o direito e a realidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estado e a Administração Pública no Brasil: a reforma do Estado e os novos paradigmas do direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- TINOCO, João Eduardo Prudêncio. *Balanço social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações*. São Paulo: Atlas, 2001.
- VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998.
- WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- ZIMMERMANN, Bruno A. B. *Direito ambiental internacional*. São Paulo: Saraiva, 2018.