

# DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA POR DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

---

Marcos Bittencourt Fowler<sup>1</sup>, André Viana da Cruz<sup>2</sup>,  
Dandara dos Santos Damas Ribeiro<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

*“Não se interpreta a Constituição  
em tiras, aos pedaços”.*<sup>4</sup>

O objetivo desta reflexão é contribuir para o debate acerca da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, recuperando as categorias jurídicas nele presentes, mas que se encontram obscurecidas pelo embate político-ideológico que envolve a questão agrária nacional. Colocam-se, então, em discussão as possibilidades de interpretação dos dispositivos constitucionais e da legislação deles decorrente, especialmente em face do descumprimento da função ambiental da propriedade.

Para tal análise, abordaremos as divergências suscitadas pela interpretação do artigo 185, inciso II,<sup>5</sup> da Constituição Federal, cuja leitura

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná e Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Ministério Público do Estado do Paraná.

<sup>2</sup> Advogado, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná, professor de Direito Civil e Assessor Jurídico no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Ministério Público do Estado do Paraná.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito na Universidade Federal do Paraná e estagiária no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais do Ministério Público do Estado do Paraná.

<sup>4</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1990, p. 181.

<sup>5</sup> “Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II – a propriedade produtiva”.

isolada muitas vezes é realizada para o efeito de se sustentar o princípio absoluto de que toda e qualquer propriedade rural considerada produtiva está permanentemente excluída do conjunto daquelas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Não obstante, é de se ressaltar que semelhante dispositivo constitucional se insere no Capítulo III,<sup>6</sup> do Título VII,<sup>7</sup> da Carta Constitucional, o que leva à necessidade de seu conteúdo ser compreendido em conjunto com os demais preceitos ali presentes, notadamente o subsequente artigo 186, cuja dicção determina que a produtividade, como aproveitamento racional e adequado da propriedade rural,<sup>8</sup> se constitui em apenas um dos quatro requisitos para o cumprimento integral da sua função social.

Aspecto também a ser abordado, por sua ínsita implicação neste debate, é a aferição dos índices de produtividade, previstos em lei,<sup>9</sup> com a

---

<sup>6</sup> Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

<sup>7</sup> Da ordem econômica e financeira.

<sup>8</sup> Artigo 186, inciso I.

<sup>9</sup> Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993:

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

*§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.*

*§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:*

*I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;*

*II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;*

*III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.*

*§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:*

*I - as áreas plantadas com produtos vegetais;*

utilização do imóvel rural em flagrante desacordo com as normas de proteção ao meio ambiente que sobre ele incidem, ou seja, em situação que importa em clara ilicitude, inclusive pela ótica tradicional do direito privado, a qual não poderia gerar efeitos positivos em proveito do protagonista da degradação ambiental.

---

*II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;*

*III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;*

*IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;*

*V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

*§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.*

*§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.*

*§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.*

*§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.*

*§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964”.*

Além disso, a falta de atualização dos indicadores que informam sobre a produtividade de um imóvel rural para fins de reforma agrária fez com que o Ministério Público Federal propusesse ação civil pública, autuada sob nº 31982-03.2010.4.01.3400, junto à 21ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, para compelir a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra a corrigirem os critérios e as exigências que determinam se uma terra é ou não produtiva, considerando o progresso científico e tecnológico da agricultura e da pecuária dos últimos anos. Na petição inicial, alega-se que a defasagem dos atuais índices prejudica a efetivação da reforma agrária, pois os parâmetros atuais foram fixados em 1980, a partir dos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1975. Mais de trinta anos depois, o desenvolvimento tecnológico e regional trouxe ganhos significativos à produtividade das culturas e da pecuária no país. A consequência, segundo dados do próprio Incra, é que, entre 2003 e 2009, a União obteve 43 milhões de hectares para reforma agrária, dos quais apenas três milhões foram objeto de desapropriação, enquanto os outros 40 foram adquiridos por compra direta, sem análise de índices de produtividade.

## 1. A FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para o cumprimento da função social da propriedade, é imprescindível que se atenda simultaneamente aos quatro incisos incluídos no artigo 186, da Constituição Federal.<sup>10</sup> Assim, para que a propriedade cumpra sua função social deverá observar conjuntamente aos elementos a seguir:

- a) elemento econômico, presente no inciso I por meio do *“aproveitamento racional e adequado”*;
- b) elemento ambiental, presente no inciso II, por meio da *“utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”*;
- c) elemento social, presente no inciso III, por meio da *“observância das disposições que regulam as relações de trabalho”*, e no inciso IV, pela *“exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”*.

No entanto, a corrente ideológica contrária, com fundamento na leitura isolada do disposto no artigo 185, inciso II, do texto constitucional, insiste em que uma propriedade rural que simplesmente atenda aos índices estabelecidos pelo GUT (Grau de Utilização da Terra) e pelo GEE (Grau de Eficiência na Exploração), mesmo que com infração ou abuso da função ambiental e da função trabalhista, não esteja sujeita à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A partir desse entendimento, tem-se a decorrência prática de que todas as outras condicionantes da função social da propriedade passam a ser desconsideradas, em completo desacerto com o conjunto de normas que regem o tema.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *“Ponto interessante, no qual o legislador de 1988 inovou, foi a necessidade do cumprimento simultâneo de todos os requisitos elencados. O texto do Estatuto da Terra não trazia clara esta necessidade. Logo, não apenas um, mas todos os requisitos devem existir concomitantemente, trazendo o desenvolvimento do homem, frete à preservação natural, com boas relações de trabalho, enfim, buscando sempre a vinculação da propriedade aos interesse sociais”* (VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito à reforma agrária. São Paulo: Editora de Direito, 1998, p. 221).

<sup>11</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e INCRA. Parecer conjunto sobre desapropriação para fins de reforma agrária. Produtividade obtida mediante infração ou abuso. Fundamento nos incisos II, III e IV do

Nesse sentido, ao se analisar a legislação infraconstitucional sobre a temática, percebe-se que também ela afirma a necessidade de cumprimento simultâneo dos requisitos da função social da propriedade. No caso da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, o texto normativo assevera em seu artigo 9º que *“a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei”*, os requisitos elencados pela Carta Magna. Ademais, em seu § 2º, afirma que *“considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”*.

De igual sorte, o Código Civil dispõe, em seu artigo 1228, § 1º, que *“o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados [...] a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”*. Assim, o código expressamente inter-relaciona as finalidades econômica, social e ambiental no âmbito do exercício do direito de propriedade.

Há, portanto, perfeita harmonia entre os dispositivos constitucionais e legais, estando o aspecto ambiental compreendido na própria definição da propriedade produtiva. Ora, mesmo no âmbito do inciso I do artigo 186, que aborda o elemento econômico como requisito de aproveitamento racional e adequado da propriedade – a não ser que estejamos falando apenas da racionalidade economicista estreita e segmentada e da adequação tão somente aos parâmetros operativos –, os aspectos ambientais e sociais devem estar sempre incluídos. Inclusive como premissas para a análise do trabalho desenvolvido e dos resultados econômicos obtidos. Ou será que ainda se quer

---

art. 186 da CF/88. CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA Nº 011/2004 (VAF/JMPJ). Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004.

argumentar como sendo racionais e adequados a devastação de florestas ou o trabalho escravo?

Nesse sentido, é paradigmática a posição do Ministério Público do Estado de São Paulo que, ainda em 1999, afirmou na “Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária em Defesa do Meio Ambiente”:

Somente cumpre a função social a propriedade rural que atenda simultaneamente aos elementos econômico, ambiental e social. A degradação ambiental da propriedade rural, seja ela pela utilização inadequada dos recursos naturais ou pela não preservação do meio ambiente, implica aproveitamento irracional e inadequado da terra. Há, portanto, vinculação entre os elementos econômico e ambiental da função social, sendo impossível dissociá-los. Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, a atividade rural que necessite utilizar inadequadamente os recursos naturais e degradar o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra.<sup>12</sup>

Dessa forma, só está protegida pelo ordenamento jurídico a produtividade que é obtida mediante concomitante equacionamento de todos os requisitos da função social, ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro somente ampara o bem imóvel que realiza a função social em sua integralidade. Assim, pode-se considerar que a propriedade que a descumpra é inexistente juridicamente.<sup>13</sup> Com base em semelhantes argumentos, poder-se-ia mesmo afirmar que a ilegalidade configurada pelo descumprimento da função social não deveria sequer ensejar a desapropriação, mas sim a expropriação do bem, já que se estaria a indenizar um suposto título proprietário utilizado em desconformidade com as exigências expressas da Carta Magna.

---

<sup>12</sup> Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária em Defesa do Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária. Ribeirão Preto (SP), 13 dez 1999.

<sup>13</sup> GRAU, Eros, ob. cit., p. 316.

Evidencia-se, desse modo, o dever do órgão encarregado de proceder a reforma agrária em verificar, para além do âmbito da produtividade, os demais elementos concernentes ao atendimento da função social. Isso porque, ainda que a propriedade seja produtiva economicamente, a inobservância aos demais requisitos a torna constitucionalmente sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária.

Essa conclusão já vem sendo aplicada concretamente, sendo que o primeiro caso de desapropriação em virtude do descumprimento da função ambiental no Brasil ocorreu em 2009, na Fazenda Alegria, em Felisburgo (Vale do Jequitinhonha), Estado de Minas Gerais, onde serão assentadas 40 (quarenta) famílias.<sup>14</sup> Da mesma forma, em 2010, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA deverá concluir a desapropriação da Fazenda Escalada do Norte, localizada no município de Rio Maria, no Estado do Pará. Tal imóvel já foi considerado, por decreto publicado no Diário Oficial da União, de 8 de dezembro de 2009, como propriedade de interesse social para fins de reforma agrária, conforme estudos que o embasam:

O laudo técnico sobre a fazenda Escalada do Norte produzido por peritos federais do Incra demonstram que mais de 174 hectares de pastagens foram plantados em área de preservação permanente próxima a nascente de rios e cabeceiras de cursos d'água. Ainda de acordo com o laudo, a destruição das margens dos rios vai exigir a total recomposição vegetal da área para que seja retomado o equilíbrio do ecossistema. Além disso, os danos causados podem acelerar o processo de assoreamento do leito dos rios e resultar na morte de algumas nascentes. O Incra também constatou que o imóvel possui apenas 50% da reserva legal. Desde 2001, o poder público exige que a reserva legal da propriedade localizada na Amazônia seja de pelo menos 80% da área do imóvel.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> MST conquista Felisburgo à custa de vidas. Publicação eletrônica do Jornal Brasil de Fato. Notícia disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/analise/mst-conquista-felisburgo-a-custa-de-vidas>. Acesso em: 23/07/2010.

<sup>15</sup> Brasil terá segunda desapropriação de imóvel ocasionada por descumprimento da legislação ambiental. Publicação Eletrônica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Notícia disponível em: <http://>

Não se pode perder de perspectiva, destarte, que o direito “*é uma categoria ética, não apenas uma categoria científica – a sua racionalidade é fundamentalmente prático-axiológica e não tão-só técnico-intelectual*”. Por isso, a sua realização deve traduzir o postulado de uma ordem justa e não apenas uma organização eficaz, pois “*tem a ver com o universo espiritual do sentido, com o dever-ser de uma axiológica validade e com correlativos fundamentos normativos*”.<sup>16</sup>

## 2. COMPREENSÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Esses pontos de vista divergentes, como já citado, propiciaram controvérsia a respeito da compreensão a ser atribuída aos artigos 185, inciso II, e 186, incisos I a IV, ambos da Constituição Federal. De um lado, há quem sustente, no sentido do presente texto, que se exige sempre o cumprimento simultâneo de todos os requisitos previstos para a função social, sendo que a inobservância de qualquer um deles pode levar à desapropriação para fins de reforma agrária. De outro, assevera-se que toda e qualquer propriedade rural considerada produtiva está permanentemente excluída do conjunto daquelas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, ainda que descumpra os demais requisitos da função social para além da mera produtividade.

Tal aparente antinomia<sup>17</sup> não pode ser resolvida pelos critérios de hierarquia, cronologia e especificidade, já que se trata de textos normativos da mesma hierarquia, mesma data e mesmo caráter. Portanto, para superar a incompatibilidade apresentada, há que se percorrer os vários caminhos

---

[www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13739:brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental&catid=1:ultimas&Itemid=278](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13739:brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental&catid=1:ultimas&Itemid=278). Acesso em: 22/07/2010.

<sup>16</sup> NEVES, A. Castanheira. *Digesta – escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, tomo II, p. 281.

<sup>17</sup> Tal antinomia não é real, pois a adoção total de um artigo geraria a negação absoluta do outro. Não havendo direitos absolutos, há a necessidade de uma interpretação sistemática que desenvolva o exercício da ponderação, relativizando-os com vistas à compatibilização.



hermenêuticos passíveis de serem trilhados, como a seguir se fará, ainda que de forma sucinta, tendo em vista os limites do presente trabalho. A solução da controvérsia, todavia, não se altera, pois os resultados são convergentes e se reforçam mutuamente, tornando consistentes as conclusões ao final oferecidas.

## 2.A. HERMENÊUTICA TRADICIONAL

De início, utiliza-se a interpretação sistemática, tendo em vista que o ordenamento jurídico se constitui em totalidade ordenada, a qual deve ser compreendida globalmente. Não se admite, dessa forma, a leitura dos textos normativos de forma isolada ou com a supremacia de um de seus preceitos sobre outro (a não ser, é claro, quando isso é permitido ou hierarquizado explicitamente pela própria Constituição).

Com isso quer-se lembrar que:

Qualquer proposta exegética, objetiva e imparcial, como convém a um trabalho científico, deve considerar as normas a serem estudadas em harmonia com o contexto geral do sistema jurídico. Os preceitos normativos não podem ser corretamente entendidos isoladamente, mas, pelo contrário, haverão de ser considerados à luz das exigências globais do sistema, conspicuamente fixados em seus princípios. Em suma: somente a compreensão sistemática poderá conduzir a resultados seguros. É principalmente a circunstância de muitos intérpretes desprezarem tais postulados metodológicos que gera as disparidades constantemente registradas em matéria de propostas de interpretação.<sup>18</sup>

De fato, na perquirição do significado dos textos normativos aparentemente incongruentes, especialmente ao se cuidar da Constituição,<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: RT, 1985, p. 152.

<sup>19</sup> Devemos esclarecer que, ainda que não se possa falar em uma “teoria da interpretação constitucional”, é certo que os métodos interpretativos a serem aplicados à Constituição revestem-se de atributos

o intérprete, ao invés de atender unicamente para regras isoladas, deverá voltar os olhos para o sistema, compreendido como um todo uno, harmônico e coerente, fazendo com que eventuais antinomias sejam mera aparência.

A esse respeito, escreveu o jurista Luís Roberto Barroso:

O método sistemático disputa com o teleológico a primazia no processo interpretativo. O direito objetivo não é um aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente. A interpretação sistemática é fruto da idéia de unidade do ordenamento jurídico. Através dela, o intérprete situa o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas. Em bela passagem, registrou Capograssi que a interpretação não é senão a afirmação do todo, da unidade diante da particularidade e da fragmentaridade dos comandos singulares.<sup>20</sup>

Pretende-se, então, operar no sentido da concretização do princípio da unidade da Constituição, que é considerado princípio interpretativo, pois o direito constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições entre as suas normas, considerando a Constituição na sua globalidade e procurando harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar.<sup>21</sup> Como de há muito estabelecido, o Direito deve ser interpretado inteligentemente,

---

próprios. Isso se dá em razão dos traços típicos ou das notas caracterizadoras das normas constitucionais, tão bem ressaltadas por Celso Ribeiro Bastos e Calos Ayres de Brito, que são as seguintes: a) inicialidade, pertinentemente à formação originária do ordenamento jurídico, em grau de superioridade constitucional; b) conteúdo marcadamente político de suas normas; c) estrutura de linguagem caracterizada pela síntese e coloquialidade; d) predominância das normas de estrutura, que têm por destinatário habitual o próprio legislador ordinário. Ver, a respeito, BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 12.

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto, op. cit., pp. 127-128.

<sup>21</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. 1ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 232.

Não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência, legal ou válido ato, à que torne aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo.<sup>22</sup>

No caso em questão, primeiramente, deve-se trazer à luz o fato de que a reforma agrária constitui-se em imperativo constitucional por força do artigo 184, o qual estabelece que “*competes à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social [...]*”. Nesse artigo, nenhum imóvel é excepcionado da sanção por descumprimento da função social, a qual é posteriormente especificada pelo artigo 186, em seus quatro requisitos.

O artigo 185, inciso II, portanto, ao estabelecer que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação, só pode estar falando da propriedade produtiva que cumpra sua função social, pois todas as propriedades que não a cumprirem estão sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária.

Do ponto de vista da interpretação histórica e teleológica, percebe-se que a presença desse artigo objeto de tanta discussão é consequência da pressão e do *lobby* dos grandes proprietários de terra no processo constituinte. Como se sabe, o ordenamento jurídico nacional é expressão de uma sociedade cujo grau de concentração de terras é um dos piores do mundo. Também é expressão de uma história de exploração colonial que se inicia com os grandes latifúndios da Coroa portuguesa, a saber, as sesmarias.

A vocação democrática da Constituição Cidadã tem, portanto, como preceito fundamental a redistribuição das terras como condição para a modificação da realidade fundiária extremamente injusta em que vivemos. Trata-se de condição para a efetivação dos direitos fundamentais

---

<sup>22</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 166.

da pessoa humana elencados constitucionalmente. Assim, ao interpretar esse conteúdo material dos direitos constitucionais não é possível concluir que uma propriedade que gere lucros imediatos e, no entanto, liquide com a produtividade do solo a longo prazo, gerando fome e miséria, possa ser protegida pelo direito e, ainda mais, isenta da sanção desapropriatória.

## 2.B. HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL DE FRIEDRICH MÜLLER

Para o eminente constitucionalista Friedrich Müller, a norma jurídica é resultado de processo hermenêutico instaurado a partir dos textos legais e dos casos submetidos à análise, dentro do qual se percorrem necessariamente etapas de aproximação ao seu real significado e à definição de seu conteúdo. Nesse percurso, é importante identificar os dispositivos legais que incidem sobre a hipótese fática.

Segundo o modelo de concretização por ele instituído,<sup>23</sup> as normas definem o quadro de possibilidades normativas de realização do direito que a invoque como critério. Ocorre que este é um elemento necessário, mas insuficiente, para a concretização da norma do caso. Faz-se, então, a distinção entre o programa normativo e o correlato domínio normativo, também constitutivo da norma porque por ela intencionalmente referido.

Acresce-se, portanto, um conjunto de fatores para além do simples texto legal: os elementos dogmáticos, os teóricos, os técnicos, os políticos e assim por diante. Dentro desse conjunto deve ser feita a leitura sistemática de todos os dispositivos, compondo o significado do conjunto, e não de seus elementos isoladamente considerados. Nem a norma, nem o caso a regular são separáveis um do outro. Por isso, a norma jurídica não será nunca compreendida em si, mas de modo que possa dar resposta ao problema posto pelo caso jurídico.

---

<sup>23</sup> MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

Nesse rumo, por conseguinte, não faz sentido se falar em contradição entre os dispositivos constitucionais que regulam a desapropriação para reforma agrária, mais especificamente entre aquele que impede a desapropriação de áreas produtivas e o que a autoriza quando verificado o descumprimento da função social da propriedade. Em verdade, há complementaridade de sentido entre uma e outra e, considerados todos os elementos aqui incidentes (ilicitude da infração à legislação ambiental, necessidade de atendimento de todos os requisitos para a configuração da função social da propriedade rural, urgência da implementação da política de reforma agrária, distribuição injusta da propriedade sobre a terra em nosso país, dentre outros), a conclusão só pode ser no sentido de que podem ser também desapropriados para fins de reforma agrária os imóveis rurais produtivos que desatendam significativamente à função social ambiental.

## 2.C. HERMENÊUTICA NA SOCIEDADE ABERTA

Sob diversa perspectiva, a hermenêutica deve considerar todos os potenciais atores sociais, constituintes da sociedade aberta proposta por Peter Häberle.<sup>24</sup> A interpretação há de ser tão mais aberta quanto mais pluralista e complexa for a sociedade, aproximando a norma da realidade.

Cabe, aqui, ao intérprete perquirir todas as opiniões e pontos de discussão presentes na sociedade, antes de formar seu convencimento, abandonando os até hoje prevalentes procedimentos formalizados e fechados, dominados pelos especialistas, a fim de evitar o empobrecimento de seu espaço investigatório. Nessa sociedade aberta, portanto, é permitida a participação direta ou indireta dos destinatários da norma, que passam a fazer parte indissociável do processo hermenêutico.

---

<sup>24</sup> HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

Como não são apenas os intérpretes oficiais e jurídicos da Constituição que vivem sob a égide da norma, não detêm eles o monopólio da sua interpretação. Häberle, assim, enfatiza a cidadania ativa, visto que só com os cidadãos que se reconheçam como titulares de direitos fundamentais, os quais precisam ser validados diariamente, é que poderá ser potencializada a interpretação pluralista da Constituição.

Nessa perspectiva, os beneficiários da reforma agrária e a população em geral, envolvida cada vez mais ativamente com a preservação do meio ambiente, constituem importantes interessados na ampliação das áreas destinadas para a reforma agrária, bem como na imposição de restrições maiores contra a devastação dos recursos naturais operada no campo. Torna-se, então, difícil pretender a imunidade à desapropriação de bens imóveis onde houve severa depredação ambiental, em proveito apenas de número restrito de grandes proprietários.

#### 2.D. CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Outra forma de enfrentar a questão seria reconhecer a existência de verdadeiro conflito entre princípios constitucionais, um que exigiria a improdutividade como pressuposto para a desapropriação para a reforma agrária, outro que estabeleceria o simples descumprimento da função social (ambiental) para tanto. A partir de situações concretas, então, poderia ser utilizado o princípio da ponderação ou da proporcionalidade para aferir se o caso é de desapropriação ou não, considerando a preservação máxima dos dois princípios em colidência.

Embora seja o prisma utilizado por alguns autores para solucionar o problema, com resultados equivalentes aos ora alcançados,<sup>25</sup> não parece

---

<sup>25</sup> "Há, portanto, antinomia entre o inciso II do artigo 185 e os demais dispositivos constitucionais relativos aos temas referentes ao cumprimento da função social da propriedade, devendo o hermenêuta encontrar uma

ser a melhor alternativa, tendo em vista a dificuldade em se dissociar a produtividade do imóvel rural da caracterização da sua função social. Como se pode pensá-la sem considerar o uso “*racional e adequado*” do solo, nos termos do artigo 186, da Constituição?

Sob diverso aspecto, para se concluir que há contraposição de princípios, ter-se-ia que aceitar a contradição entre o inciso II, do artigo 185, da Constituição, e todas as demais disposições constitucionais que tratam da desapropriação para fins de reforma agrária, o que configuraria conflito bastante peculiar.

### 3. A PRODUÇÃO EM ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL COMO OBJETO ILÍCITO

Reforçando a linha de raciocínio até aqui desenvolvida e tracejando noções da própria teoria geral do direito, há que se compreender que a produtividade obtida com a incorporação de trabalho, capital e tecnologia à propriedade rural traduz objeto da relação jurídica estabelecida no direito de propriedade. A questão passa a ser complexa quando se busca justificar perante o direito a colheita de lucros expressivos a partir da destruição ambiental.

Como sustentam as visões economicistas, a degradação é tida como consequência ínsita à alta lucratividade, mas seus efeitos negativos acabam sendo transferidos para toda a sociedade, ao tempo em que se dá a apropriação

---

*solução para saber qual a norma vigente. [...] Pela terceira regra, conservam-se as duas normas, eliminando-se não uma delas ou as duas, mas sim a incompatibilidade, pois não haveria inconstitucionalidade interna por conflitos entre normas constitucionais, o que é aceito por grande parte da doutrina moderna. Neste caso, a única solução é considerar que quando o legislador utilizou a expressão ‘propriedade produtiva’ no inciso II do artigo 185, não queria dizer ‘apenas produtiva, sem a atenção dos demais critérios’, mas sim pressupondo que a propriedade produtiva ‘também atende aos outros três critérios’ e que, se não fosse assim sequer seria propriedade, pois não estaria cumprindo sua função social e, portanto, não seria garantida pelo direito constitucional”*(VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito à reforma agrária. São Paulo: Editora de Direito, 1998, pp. 251-256).

privada dos benefícios econômicos. Nesta lógica, não se trata de produzir para beneficiar a coletividade, mas de aumentar as vantagens dos investidores.

Assim, a devastação do meio ambiente se inclui perfeitamente na lógica do atual sistema econômico. Este impõe a destruição permanente para criar reiteradas situações de escassez e, desta forma, faz aumentar o valor das mercadorias produzidas e abre novas oportunidades de transações comerciais lucrativas.

Convém destacar, como antes mencionado, que o direito de propriedade gera relação jurídica, cujo sujeito passivo é a própria coletividade, a qual assume o dever geral de abstenção em relação ao exercício do direito subjetivo integrado ao patrimônio do sujeito ativo. A doutrina já firmou tal posicionamento, conforme se destaca a seguir:

Na relação jurídica de propriedade, o titular do direito é patente, o objeto também. Mas como não é determinada a outra pessoa, pareceu por muito tempo aos juristas que aqui se estabelece uma relação entre o sujeito e a coisa. É um engano. A coisa se subordina à senhoria ou apropriação do *dominus*, e a relação jurídica se estabelece entre este como sujeito ativo, e sujeitos passivos indeterminados, ou a generalidade das pessoas, que são devedoras da prestação negativa de não o molestar. Direito do titular, em contraposição a um dever geral negativo.<sup>26</sup>

Como relação jurídica, o seu objeto há de ser idôneo, em conformidade ao que estabelece a lei, para que se produzam licitamente os resultados pretendidos. E é aqui que a produtividade também recebe os seus limites, pois, no exercício dos poderes proprietários, não pode incidir fato contrário à lei, consoante o exige o artigo 104, inciso II, do Código Civil.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Volume I. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 31.

<sup>27</sup> Código Civil: “Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável”.



Em se tratando, desse modo, de requisito essencial à validade dos atos jurídicos, nos devidos termos da legislação civil,<sup>28</sup> concretizados pelo uso e fruição da coisa, a produtividade ilícita não pode gerar efeitos no âmbito do direito. Em outras palavras, se o proprietário rural lança mão de ganhos econômicos alcançados mediante a reiterada prática de infrações ambientais, estes resultados não podem ser computados para o efeito de se auferir a produtividade do seu imóvel.

Por conseguinte, para a composição dos índices que irão mensurar a produtividade da propriedade, devem ser desde logo afastadas dos cálculos as áreas de plantio e criação que adentrem em reserva legal, incorporem área de proteção permanente, ou, ainda, que estejam em desacordo com os planos de manejo de unidades de conservação e respectivas faixas de amortecimento.

Ainda no âmbito da valoração do direito de propriedade como relação jurídica, é de se acrescentar que, concomitante ao direito subjetivo, existe um dever do proprietário de abster-se de realizar atos contrários à lei para materializar o objeto da relação jurídica em questão. Dentro do ordenamento jurídico, as normas de direito ambiental consubstanciam direitos difusos e coletivos que restringem e parametrizam a utilização dos recursos naturais.

Enquanto o direito subjetivo expressa sempre um poder sobre algum bem, oponível a outrem, o dever jurídico impõe, ao seu titular, a sujeição àquele poder. Se, do ponto de vista do interesse individual, o direito subjetivo se revela mais importante do que o dever jurídico, porque oferece benefício ao seu titular, no plano da teoria do Direito não há qualquer prevalência. Ambos decorrem de um mesmo acontecimento, cujos efeitos são definidos por lei, e participam, em conjunto, de uma relação jurídica.

*“Não obstante esse nivelamento científico, ao mesmo tempo em que se acumulam os estudos sobre o direito subjetivo, pouca atenção se dá à*

---

<sup>28</sup> Código Civil: “Art. 185. Aos atos jurídicos lícitos, que não sejam negócios jurídicos, aplicam-se, no que couber, as disposições do Título anterior”. Por conseguinte, a eles se aplicam o artigo 104, que requer como requisito de validade dos negócios jurídicos “objeto lícito”.

*doutrina do dever jurídico, que é relativamente pobre*".<sup>29</sup> Com muita ênfase, Recaséns Siches expressa essa mesma opinião: "*o dever jurídico se funda única e exclusivamente na existência de uma norma de Direito Positivo que o impõe: é uma entidade pertencente estritamente ao mundo jurídico*".<sup>30</sup>

Em se tratando de cumprimento de norma ambiental, trata-se de dever jurídico negativo, que exige uma omissão do sujeito passivo (o proprietário).<sup>31</sup> A interdependência dos direitos coletivos e dos deveres do proprietário tem dimensão subordinadora, que se traduz em sujeitos dirigentes e comunidade obrigada, o que implica a impossibilidade de subtrair-se do cumprimento por vontade individual.<sup>32</sup>

## CONCLUSÃO

Pelo conjunto dos argumentos ora alinhavados, percebe-se que não constitui princípio absoluto a insuscetibilidade dos imóveis rurais produtivos à desapropriação para fins de reforma agrária, prevista no artigo 185, inciso II, da Constituição Federal. Em verdade, seja por meio da interpretação

---

<sup>29</sup> NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1994, p. 344.

<sup>30</sup> SICHES, Luís Recaséns. Tratado General de Filosofía del Derecho, p. 241, *apud* Paulo Nader. Op. Cit.

<sup>31</sup> Aplicável ao tema a teoria do abuso de direito: na sua corrente subjetivista, porque o descumprimento de norma ambiental é no mínimo exercício excessivo culposo de um direito; e, também, na corrente objetivista, na medida em que a degradação ambiental implica em burla a destinação socioambiental da propriedade (GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. 10ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1990, pp. 136-140).

<sup>32</sup> A interdependência dos direitos e dos deveres pode receber expressões diferentes: pode afirmar-se como coordenadora (pretensões e deveres recíprocos entre sujeitos ou grupos separados), como subordinadora (pretensões e deveres correspondentes entre sujeitos dirigentes e comunidade obrigada) e como integrante (pretensões e deveres do todo e de seus membros, interpenetrando-se e afirmando-se em comunhão, pois a interdependência aqui se intensifica até à fusão parcial). Mas em todos os casos é um sistema, uma ordem de regras imperativo-atributivas que se estabelece na base do Direito. GURVITCH, L'Idée du Droit, págs. 105 e segs. *apud* REALE, Miguel. Filosofia do Direito. Saraiva, São Paulo, 6ª edição, v. I e II, 1972, p. 612. É de se acrescentar que o dever jurídico de abstenção de degradar o meio ambiente está entre as condutas reprovadas pelo sistema penal, o que torna a produtividade, ou parte dela, o resultado de crime, e, portanto, não computável para efeitos de dentro do princípio de que o produto do crime não pode beneficiar o transgressor.

sistemática dos dispositivos constitucionais, seja mediante a consideração da incompatibilidade entre a produtividade e a infração às normas ambientais, seja em homenagem à necessária observância simultânea de todos os requisitos estabelecidos no artigo 186, da Carta Magna, força é assentar que é conforme à Constituição a desapropriação para fins de reforma agrária de bem imóvel considerado produtivo que não cumpre os demais requisitos da função social da propriedade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel A. Domingues de. Teoria Geral da Relação Jurídica. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: RT, 1985.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1996.

Brasil terá segunda desapropriação de imóvel ocasionada por descumprimento da legislação ambiental. Publicação Eletrônica. Notícia disponível em: [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13739:brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental&catid=1:ultimas&Itemid=278](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13739:brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental&catid=1:ultimas&Itemid=278). Acesso em: 22/07/2010.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e INCRA. Parecer conjunto sobre desapropriação para fins de reforma agrária. Produtividade obtida mediante infração ou abuso. Fundamento nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88. CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA Nº 011/2004 (VAF/JMPJ). Pareceristas: Procurador Federal e Coordenador do CPALNP Dr. Valdez Adriani Farias e Advogado da União e Coordenador-geral da CGAPJP Dr. Joaquim Modesto Pinto Junior. Brasília, 28 de junho de 2004.

Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária em Defesa do Meio Ambiente. Ministério Público do Estado de São Paulo. Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária. Ribeirão Preto (SP), 13 dez 1999.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. 1ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1990.
- HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Trad. João Batista Machado. 3.ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 5ª edição. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- MST conquista Felisburgo à custa de vidas. Publicação eletrônica. Disponível em: <http://www.brasilefato.com.br/v01/agencia/analise/mst-conquista-felisburgo-a-custa-de-vidas>. Acesso em: 23/07/2010.
- MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- NEVES, A. Castanheira. Digesta – escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, tomo II.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Volume I. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- PERLINGERI, Pietro. Perfis do Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar. 1999.
- PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 6ª edição. Volumes I e II. São Paulo: Saraiva, 1972.
- VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito à reforma agrária. São Paulo: Editora de Direito, 1998.