
**LEGALIDADE DO ABATIMENTO DO PASSIVO AMBIENTAL NA
DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA**
(Legality of the Rebate of the Environment Liabilities
in the Agrarian Expropriation) ¹

Anna Rita Silva Lima*
Cleuler Barbosa das Neves**

RESUMO: A desapropriação agrária revela um instituto inacabado, principalmente no que tange à questão ambiental. Faltam normas complementares, por exemplo, para implantação da desapropriação agrária ambiental, e adaptação dos órgãos competentes para implantação das normas já existentes. Os elementos analisados para servirem de base de cálculo para a justa indenização não precisam ser necessariamente positivos. Se algum passivo ambiental é detectado na área a ser desapropriada, tal fato deve constar no relatório a fim de que o expropriado infrator sofra alguma sanção por descumprir a legislação ambiental vigente.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação. Agrário. Ambiental. Passivo. Indenização.

ABSTRACT: The agrarian dispossession discloses an institute unfinished, mainly in what it refers to the environmental issue. There are lack complementary norms, for example, for implantation of the environmental agrarian dispossession, and adaptation of the competent agencies for implantation of the existing norms. The analyzed elements to serve of taxable income for the joust indemnity do not need to be necessarily positive. If some environmental damage is detected in the area to be dispossessed, such fact must consist in the report so that the expropriated infractor suffers some sanction for disregarding the effective environmental legislation.

KEYWORDS: Expropriation. Agraria. Environmental. Liability. Compensation.

1 IMÓVEL RURAL

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra - ET, traz em seu artigo 4º o conceito do que seria imóvel rural:

Art. 4º. Para os efeitos desta lei, definem-se:

I – Imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.

O mesmo Estatuto classifica o imóvel agrário da seguinte forma: propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural. Entretanto, após a promulgação da Carta Magna de 1988, novas categorias foram introduzidas na classificação do imóvel rural, quais sejam: pequena propriedade, média propriedade e *propriedade produtiva*; além, implicitamente, da grande propriedade e da propriedade improdutiva.

A definição dessas novas categorias só ocorreu com o advento da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Por essa lei, em seu art. 4º, inc. II, alínea “a”, a *pequena propriedade* foi definida como o imóvel rural de área compreendida entre 1(um) até 4 (quatro) módulos

* Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás. e-mail: annarita@advrios.com.br.

** Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Doutor em Ciências Ambientais pela UFG. Procurador do Estado de Goiás. e-mail: cleuler@gmail.com.

¹ Artigo produzido a partir da Monografia Jurídica “A Possibilidade do Abatimento do Passivo Ambiental na Desapropriação Agrária”. 2008. Coordenação de Direito – Graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás.

fiscais. Já a média propriedade restou compreendida à dimensão superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais.

A propriedade produtiva, por sua vez, está disciplinada no art. 185, II, da CF/1988; e conceituada no art. 6º, da Lei nº 8.629/1993, da seguinte forma:

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.

Consigna-se que a Constituição de 1988 inclui a propriedade produtiva como insuscetível de desapropriação agrária; através de uma regra de exceção. E mais, não se pode esquecer da ressalva constitucional prevista no art. 185, I, da Constituição Federal, com a qual se harmonizou o art. 4º, parágrafo único, da Lei da Reforma Agrária, onde estão imunes à desapropriação agrária, mesmo que não obtenham os níveis de produtividade, o pequeno e médio proprietário, desde que não possua outro imóvel rural.

Dito isso, é forçoso concluir que poderá haver propriedade descumprindo a função social, princípio a seguir explanado, mas livre dessa modalidade expropriatória, por ser produtiva ou por se qualificar como média ou pequena, se seu proprietário não tiver outra (MELLO, 2005, p.794).

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2005, p.717) é incisivo ao afirmar que a Constituição veda a desapropriação da propriedade produtiva, desde que ela cumpra sua função social. Entretanto, referida questão ainda não está pacificada no STF. Por vezes o Supremo lança mão tão somente do critério da produtividade, para caracterizar se um imóvel está ou não sujeito à desapropriação, por outras vezes, soma à produtividade a necessidade do cumprimento da função social. Tal fato coloca a doutrina e a jurisprudência a divergirem sobre o assunto.

Consigna-se que o presente trabalho adotará como requisito para o desencadeamento da desapropriação agrária não só o critério da improdutividade, mas também o não cumprimento com a função social da terra, conforme se afere da jurisprudência abaixo colacionada:

A própria Constituição da República, ao impor ao poder público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular

utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. (MS 2.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-95, DJ de 17-11-95).

O princípio da função social, por sua vez, foi incorporado à legislação agrária brasileira, em virtude da tamanha necessidade que se fazia e se faz da reforma agrária no país.

O próprio Estatuto da Terra conceitua função social apontando seus requisitos:

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

§1º. 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.

Da análise da alínea “a” do dispositivo retro, nota-se a preocupação com bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais. A lei queda-se omissa quanto ao bem-estar dos possuidores da terra, contudo, prima-se também pelo bem-estar desses, posto que, na maioria das vezes, é o possuidor que explora a terra.

Além do Estatuto da Terra, a própria Lei da Reforma Agrária, Lei nº 8.629/1993, tratou de minudenciar ainda mais os requisitos da função social, em especial quanto aos níveis satisfatórios de produtividade, ao conceituar a propriedade produtiva, artigo a pouco transcrito.

Para o mestre Benedito Ferreira Marques (2004, p.54), a alínea “c”, do art. 2º, do ET, desdobra-se em dois: adequada utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; aqui prima-se pelo respeito à vocação natural da terra, com vistas à manutenção tanto do potencial produtivo do imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

O último requisito diz respeito à observância das disposições que regulam as relações de trabalho, merecendo abrangência não apenas os contratos de trabalho propriamente dito, mas também os contratos agrários.

Quando falamos em requisitos garantidores da função social, deparamo-nos com um problema que está sempre presente que é o de colocar em prática intenções, institutos, letras de lei. Assim, com certa desorganização, a específicos órgãos restringe-se a distribuição de diferentes atribuições. Destaca-se nesse contexto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que cuidam da avaliação pertinente à ótica econômica e à ecológica, respectivamente.

Benedito Ferreira Marques vê no crédito rural uma solução para a fiscalização desses requisitos nos seguintes termos:

O crédito rural apresenta-se, nesse contexto, como a melhor oportunidade para a comprovação dos requisitos da função social. E não se faz necessário editar nenhuma lei a mais para tal exigência, posto que a Lei n. 4.829, de 05.11.65, que institucionalizou o crédito rural, comete ao Conselho

Monetário Nacional a atribuição ampla para disciplinar toda e qualquer operação de crédito rural (cf. artigo 14). Basta uma Resolução, como tantas que têm sido baixadas por aquele órgão, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. Na hipótese, a instituição financeira onde o produtor rural fosse buscar financiamento passaria a exigir a comprovação do cumprimento dos requisitos da função social, mediante certidões do INCRA, a respeito da produtividade; do IBAMA, a respeito do requisito vinculado à ecologia; e da Justiça do Trabalho, referente à comprovação quinquenal que estava prevista no art. 233, da Constituição Federal. O requisito concernente ao bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais, de difícil comprovação, poderia ser aferido pelos órgãos de extensão rural (MARQUES, 2004, p.57-58).

Ocorre que até hoje as fiscalizações ocorridas no intuito de se aferir o cumprimento da produtividade e da função social das propriedades rurais não foram suficientes. Prova disso é o chamado índice de Gini nacional. Referido índice é utilizado para aferir a desigualdade de distribuição de terras, podendo variar de zero, quando todos os estabelecimentos de uma região/país têm a mesma área (situação de completa igualdade), à 1, quando toda a terra de uma região/país está concentrada em um único estabelecimento. Diante do exposto, utilizando-se a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR/INCRA), constatou-se que, em outubro de 2003, o índice Gini obteve a ordem de 0,792. Apesar da considerável redução da concentração de terras, se comparado com o índice de 0,847, apurado em 1999, ainda há muito o que fazer para se alcançar um mínimo de igualdade e justiça na questão agrária nacional (ALMEIDA, 2006, p.1-2).

2 DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Mostrando-se como uma das previsões legais limitadoras do pleno exercício do direito de liberdade, a desapropriação não poderia deixar de ser decorrência da soberania estatal e, conseqüentemente, do poder de polícia que dele sobrevêm.

José Cretella Júnior ensina de forma clara e objetiva o conceito de desapropriação:

Em sentido genérico, *desapropriação* é o *procedimento complexo de direito público*, pelo qual a Administração, fundamentada na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, obriga o titular de bem, móvel ou imóvel, a desfazer-se desse bem, mediante justa indenização paga ao proprietário. ² (CRETELLA JÚNIOR, 1980, p.11)

Quanto à natureza jurídica da desapropriação lê-se:

A orientação doutrinária predominante é no sentido de conferir à desapropriação o caráter de modo originário de aquisição da propriedade porque não provém de qualquer título anterior. A aquisição da propriedade é consequência do próprio ato desapropriatório que se consuma independentemente da manifestação de vontade do ex-proprietário que não participa da substância do ato (SILVA JÚNIOR, 2001, p. 113).

Celso Antônio (MELLO, 2005, p.797-798) elenca em sua doutrina uma série de fundamentos ensejadores da desapropriação, são eles: a) o fundamento político, a desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis; b) o fundamen-

² V. também (MELLO, 2005, p. 792-793).

to jurídico teórico, tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema; c) o fundamento normativo constitucional, encontrado nos arts. 5º, XXIV, 182, § 4º, III e 184 e parágrafos; d) fundamento infraconstitucional, residente nas diferentes leis e decretos-leis que disciplinam a matéria.

É uníssono o entendimento de que a característica fundamental da desapropriação é a prevalência do interesse público sobre o privado, pois não existe interesse individual tão forte que o suprima. Pela relevância que o tema requer o artigo 22, II, da CF/1988, estabeleceu competência privativa à União para legislar sobre a desapropriação.

O ato que principia a desapropriação é o chamado Decreto Expropriatório, veículo da declaração expropriatória, editado pelo Chefe do Executivo (CRETELLA JÚNIOR, 1980, p.28-30). Essa é a regra, contudo, tal declaração poderá ser realizada pelo legislativo por meio de lei.

Outro ponto interessante a ser abordado são os objetos susceptíveis de serem desapropriados. Na realidade existe tão somente um único requisito, que é ser o bem único, ou seja, o objeto da desapropriação não pode ser substituído por outro, devendo ser determinado quanto ao gênero e a espécie, portanto, infungível. Ademais, não se pode esquecer dos elementos básicos necessários ao objeto, existentes em qualquer obrigação ou contrato, a saber, ser lícito, possível, certo, e moral.

O objeto sobre o qual recai a desapropriação, na maior parte das vezes, é imóvel. Este trabalho terá por objeto a desapropriação de imóveis agrários para fins de reforma agrária, também conhecida como desapropriação agrária.

A nossa Constituição prevê três formas de desapropriação, quais sejam: desapropriação por necessidade pública, por utilidade pública e por interesse social. São hipóteses de utilidade pública: a segurança nacional; a salubridade pública; a assistência pública, as obras de higiene, decoração e casas de saúde; a exploração ou conservação de serviços públicos; a abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a reedição ou divulgação de obras ou invento de natureza científica, artística ou literária; a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos; entre outros.

Ao seu tempo, as hipóteses de desapropriação por interesse social encontram-se disciplinadas no art. 2º da Lei 4.132/1962, entre outras: o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve servir ou possa suprir por seu destino econômico; o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, a construção de casas populares, a proteção do solo e a proteção de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

Para compreensão da desapropriação agrária importante se faz a explanação do que seria a reforma agrária. Alexandre de Moraes ao tratar sobre o tema expõe que:

A Constituição Federal concedeu à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma, o imóvel rural. *Reforma agrária deve ser entendida como o conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária.* Esse procedi-

mento expropriatório para fins de reforma agrária deverá respeitar o devido processo legal, havendo necessidade de vistoria e prévia notificação ao proprietário, uma vez que haverá privação de bens particulares (MORAIS, 2005, p.716, grifo nosso).

A Lei nº 4.504/1964 regulamentou basicamente o Direito Agrário e estruturou organicamente a Reforma Agrária, com a previsão dos instrumentos auxiliares à política de reforma. A desapropriação agrária, por sua vez, foi regulada, expressamente, nos arts. 5º, XXIV; 184, 185, 186³, da CF/1988.

Alexandre de Moraes expõe que o requisito permissivo para que ocorra a reforma agrária é a constatação do não cumprimento da função social por determinado imóvel rural, ou seja, propriedade que não cumpre os critérios e graus de exigência estabelecidos em lei e os requisitos do art. 186⁴, da Constituição Federal. Conclui que o legislador constituinte manteve a chamada expropriação-sanção como modalidade especial de intervenção do poder público na esfera da propriedade privada (MORAIS, 2005, p.716).

A forma de pagamento da desapropriação agrária ocorrerá da seguinte forma: a) o Valor da Terra Nua (VTN) com prévia e com justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei; b) indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias; c) mediante decreto que declare o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária e autorize a União a propor a ação de desapropriação; d) com isenção de impostos federais, estaduais e municipais para as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária (MORAIS, 2005, p.716-717).

3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

A fase inicial desse procedimento consiste em fiscalizações e levantamento de dados, pelos órgãos administrativos, a fim de se detectar quais imóveis não são produtivos, ou seja, não estão atingindo os índices de utilidade e de produtividade (GUT e GEE), previstos no art. 6º da Lei da Reforma Agrária (LRA) – Lei n. 8.629/1993, assim como os requisitos previstos no art. 9º da mesma lei.⁵ Este último, não deixa de ser reflexo do conceito de função social previsto no art. 2º do ET.

³ Adverte-se que a Constituição Federal reservou um capítulo, que vai do art. 184 ao 191, para tratar especialmente sobre a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária.

⁴ Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988)

⁵ Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Para que o órgão administrativo competente, a saber, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), consiga efetivamente levantar essas informações, a própria LRA autorizou-lhe o direito de ingressar nos imóveis de propriedade particular, desde que haja prévia comunicação.⁶

A vistoria, além de se prestar à correta caracterização do imóvel agrário (análise do meio físico e viabilidade técnica, econômica e ambiental de suas explorações) pode verificar a aferição do cumprimento da legislação trabalhista. A vistoria tem por objetivo o levantamento de informações acerca da capacidade econômica do imóvel para destinação a assentamentos de reforma agrária. O produto final desse ato foi denominado pela Norma de Execução (NE) nº 35, de 25/03/2004, do INCRA, como Relatório Agrônomico de Fiscalização, devendo ser realizado por profissionais devidamente habilitados perante Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA). Importa ressaltar que essa vistoria não se confunde com aquela prevista no art. 2º, §2º, da Lei Complementar nº 76/1993, destinada à avaliação do imóvel para aferição da indenização devida ao expropriado.

Em decorrência do princípio do contraditório e da ampla defesa, levantados os dados e informações necessários, ao proprietário, preposto ou representante deverá ser encaminhada correspondência contendo a Declaração para Cadastro de Imóvel Rural, bem como ofício informando a situação cadastral encontrada, sendo-lhe concedido o prazo de 15 (quinze) dias para impugnação (art. 5º, da NE nº 35/2004, do INCRA).

Ao interpor um recurso administrativo, o proprietário visa à reclassificação cadastral de seu imóvel, a fim de que este não seja alvo de uma futura desapropriação. Sem embargo, esses atos materiais de levantamento de dados também estão sujeitos ao controle judicial, vez que nenhuma lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV c.c. art. 184, § 3º, todos da CF/1988).

A conclusão dos trabalhos acima estudados (processo administrativo) irá perquirir se o imóvel agrário, que se constitui o seu objeto, é passível de desapropriação. Não o será, por exemplo, se se tratar de imóvel produtivo ou garantidor da função social da propriedade, ou de pequena e média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra – art. 185, CF/1988.

Assim, a ação administrativa prosseguirá com os preparativos ensejantes ao ajuizamento da desapropriação: incluindo expedição de TDA's a serem ofertados para a terra nua, empenho de valores em dinheiro para serem ofertados pelas benfeitorias, elaboração da cadeia dominial, elaboração da petição inicial etc.

Outro passo importante no procedimento administrativo da desapropriação é a chamada: declaração de desapropriação. O fim desta é revelar que o bem vai ser objeto de desapropriação efetiva, porque contém em si o caráter da utilidade pública, da necessidade pública ou do interesse social.

Ao contrário da declaração por utilidade pública, que poderá ser realizada por qualquer um dos chefes do executivo (Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito),⁷ a declaração da desapropriação agrária, conforme dispõe o art. 184, § 2º, c.c. art.

⁶ Art. 2º (...) § 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. (redação determinada pela MP 2.183-56/2001).

⁷ Art. 6º do Dec.-lei 3.365/1941.

84, IV, ambos da CF/1988, caberá somente ao Presidente da República, na forma de decreto, para declarar o interesse social do imóvel rural. Assim, via de regra, após a conclusão do laudo de vistoria e levando-se em consideração elementos como a conveniência e a oportunidade, pois, o decreto é considerado como ato discricionário,⁸ ao Presidente caberá a decisão sobre a necessidade de promovê-la.

A expressão *via de regra* acima utilizada tem sua razão de ser em virtude dos ensinamentos de Cid Roberto (SANCHES, 2008, p.5). Segundo ele o decreto poderá ser expedido antes ou após a finalização do procedimento administrativo do INCRA, contanto que antes do ajuizamento da ação de desapropriação. Isso porque, o art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, legitima expressamente o órgão agrário federal a promover a vistoria e avaliação do imóvel logo em seguida à declaração pelo interesse social. Afirma que resta perceptível em tal dispositivo a possibilidade de se concentrar a vistoria (*rectius*: aferição da produtividade) com a avaliação do imóvel em um único procedimento, podendo, também, ocorrerem em atos distintos; em qualquer das hipóteses, autorizando sua realização em seguida ao decreto, e não necessariamente como ato preparatório deste. Conclusão, aliás, firmada pelo STF no MS nº 23.744.

Fazendo uma coletânea entre diversos autores (WHITAKER; MEIRELLES; LINTZ *apud* PRADO, 2007, p.77-81), temos uma clara noção dos elementos importantes para se chegar ao *quantum* indenizatório na desapropriação que tenha por objeto o imóvel rural, na medida em que a propriedade agrária deve ser avaliada por suas qualidades, riquezas naturais, qualidade do solo e da água, qualidades agronômicas da terra, topografia do terreno, destinação normal da propriedade, distância das terras aos centros urbanos, os meios de comunicação e transporte que servem o imóvel, benfeitorias e acessórios, os prejuízos diretos e indiretos da desapropriação, fator de progresso e valorização da zona.

Para que haja a base para negociação acerca do valor que a administração pretende indenizar ao proprietário do imóvel rural objeto da desapropriação, o ente público apresentará, ainda em sede administrativa, um laudo de avaliação devidamente assinado por um Responsável Técnico (RT). Esse laudo é de suma importância, pois, segundo a Lei Complementar nº 76/1993, que trata sobre o processo judicial por interesse social para fins de reforma agrária, esse é um dos documentos essenciais à propositura da ação de desapropriação agrária.

É o artigo 12 da Lei 8.629/1993 que dá o norte para busca da justa indenização na elaboração do laudo de avaliação.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e ancianidade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§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.

§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.

⁸ Art. 9º, da Lei Complementar nº 76 de 1993.

§3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

Referido artigo tenta colocar na forma de dispositivo legal todos os critérios ora apresentados pela doutrina.

Consideráveis doutrinadores entendem que o art. 12 não exaure por completo os critérios da avaliação, e esta parece ser a corrente mais sensata. Segundo autores como Pontes de Miranda, Sebastião Lintz e João Claudino de Oliveira e Cruz, a limitação legal é transponível para que se alcance um valor real e justo para a indenização (MIRANDA; CRUZ; LINTZ *apud* PRADO, 2007, p.77-81).

Em estudo apresentado por Luiz Guilherme Muller Prado pontua-se que:

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

De todo modo o preço atual de mercado é o limite legal para o valor da justa indenização (art. 12, § 1º, Lei 8.629/1993).

4 PASSIVO AMBIENTAL E INDENIZAÇÃO EXPROPRIATÓRIA

Quando se fala em indenização expropriatória todos os autores são uníssomos em afirmar que seu objetivo é recompensar o patrimônio do expropriado em um sentido *lato*:

Há um aspecto importante no estudo da indenização expropriatória: o objetivo dela não é retribuir o proprietário exclusivamente pelo bem que lhe é subtraído. Não se trata, por exemplo, de devolver ao dono o exato valor do lote que se está desapropriando [...] O importante é recompensar o patrimônio como um todo (MENDES, 1989, p.75).

Por essa razão, necessário se faz a avaliação da propriedade, para que todos os critérios passíveis de serem atribuído valor sejam corretamente valorados. Contudo, isso não significa dizer que o valor de cada critério levantado e avaliado será obrigatoriamente positivo. Nesse contexto insere-se o passivo ambiental.

Quando a avaliação tem por objeto a análise exclusiva de terras, deve-se diferenciar a qualidade de cada elemento, em especial dos critérios relacionados ao campo. Outro critério imprescindível, em se tratando de avaliação de imóveis, é o valor de mercado. Seu conceito seria nada mais, nada menos, que o valor de mercado do imóvel, ou também chamado de valor venal. Em outras palavras, seria o preço que o proprietário receberia se estivesse alienando livremente seu bem.

Na apuração do valor de mercado, conforme prevê o inc. I, do art. 12, da Lei nº 8.629/1993, um dos critérios que se deve levar em conta é a localização do bem. Contudo, o

valor de mercado não se resume somente a isso. De acordo com julgado do TRF da 1.^a Região “Correto o laudo que para determinação do valor da terra nua considerou a localização do imóvel, as características da região, tais como relevo, clima, solos, com a respectiva classificação deles e os recursos hídricos” (TRF1, 2000, p.192).

Nítida se faz a interferência dos fatores relacionados ao campo, há pouco elucidado, no valor de mercado, pois difícil é sua dissociação.

Ao analisarmos esse conceito, indaga-se: será que o adquirente de um imóvel rural levaria em consideração a existência ou não das áreas de preservação permanente (APP's), da reserva legal, ou até mesmo, a pureza da água, do ar e do solo?

A resposta ao questionamento acima levantado possui como ponto de partida a tese de doutorado do professor Cleuler Barbosa das Neves. Analisando o estudo de caso por ele desenvolvido, constata-se que as APP's localizadas região da alta bacia do Ribeirão João Leite correspondem a 20,50% da sua área, sendo que, desse total, 70,57% encontra-se em uso (NEVES, 2006, p.527).

Pelos dados apresentados, percebe-se que os proprietários rurais não estão cumprindo integralmente a legislação ambiental; o lucro a custo do meio, infelizmente, continua falando mais alto que o sustentável. Portanto, à primeira vista, a resposta da questão seria não.

Entretanto, olhando por outro ângulo, a resposta será diversa caso o adquirente do imóvel seja um sujeito público. Nesse caso em particular, o arcabouço legal estabelece que a tutela administrativa do meio ambiente seja exercida através de ações governamentais⁹. Assim, tais ações devem ser exercidas buscando a “... manutenção do equilíbrio ecológico, considerado o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente tutelado e protegido, tendo em vista o uso coletivo...”. “Pelo fato de ser bem de uso comum, o meio ambiente é de domínio público, embora não seja propriamente do Poder Público, que, sem embargo, tem papel insubstituível na gestão ambiental” (MILARÉ, 2005, p.748).

Ademais, o art. 225, da Constituição Federal vigente, estabelece como responsabilidades comum e solidária do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente. Consolida-se, assim, a tutela administrativa do meio ambiente.

Fechando o entendimento, o ente público não poderá simplesmente calar-se ou omitir-se frente a uma irregularidade ou descumprimento legal na propriedade a ser adquirida ou, no presente estudo, desapropriada, pois ao agente público confere-se a prerrogativa do chamado *poder-dever de agir*.

Segundo o ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, o dever de agir está embutido no princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública nos seguintes termos:

O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um ‘problema pessoal’ da Administração, impõe-se como obrigação indiscutível. Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser prosseguido, uma vez que a lei assim determinou. Daí a obrigação de as pessoas administrativas prosseguirem o próprio escopo, característica tão realçada pelos autores (MELLO, 2005, p.71).

⁹ Art. 2º, VI, da Lei nº 6.938 de 1981.

Soma-se ao poder-dever de agir a constatação de que, pelo teor do art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a responsabilidade ambiental por danos causados ao meio ambiente tem natureza objetiva:

Art. 14. (...)

§1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Extrai-se, desse modo, que o causador do dano deverá indenizar os prejuízos gerados ao Meio Ambiente. Esse entendimento é considerado como um dos princípios basilares do direito ambiental, mais conhecido como princípio do *poluidor-pagador*, ou seja, quem polui está fadado a pagar.

Assim, se verificado um passivo ambiental no imóvel agrário objeto de desapropriação agrária é dever da administração pública buscar, simultaneamente, a reparação econômica do dano ambiental, a ser compensado do justo valor do bem desapropriado.

Logo, conclui-se que, nenhum adquirente de um imóvel rural deveria comprar uma propriedade em desconformidade com as normas ambientais, correndo o risco de ser responsabilizado ambientalmente, tendo, ainda que, na pior das hipóteses, o desgaste de lançar mão do Poder Judiciário em uma possível ação regressiva em face do antigo proprietário do imóvel. Olhando pelo prisma da desapropriação agrária o ente desapropriante não poderá deixar imune de responsabilidade o expropriando que não vem respeitando o bem estar ambiental, devendo o valor venal de sua propriedade sofrer variações de valores, se comparado com um bem livre de danos ambientais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Anaximandro Doudement. *Reforma agrária já usou 63,2 milhões de hectares*. Disponível em: <<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?ag=1&n=12566>>. Acesso em: 10 dez. 2008.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. PINTO, Antonio Luiz de Toledo et al. *Vade Mecum* 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. In: PINTO, Antonio Luiz de Toledo et al. *Vade Mecum* 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____, 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. PINTO, Antonio Luiz de Toledo et al. *Vade Mecum* 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____, Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. PINTO, Antonio Luiz de Toledo et al. *Vade Mecum* 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado geral da desapropriação*. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. *Tratado geral da desapropriação*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. v. 1.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*. 5. ed. rev. atual. amp. Goiânia: AB, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. rev. atual. amp. São Paulo: RT, 2005.

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 1, p. 167-178, jan. / jun. 2009

- MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2005.
- NEVES, Cleuler Barbosa das. *O ato administrativo na tutela ambiental do solo rural: uma análise da erosão laminar e do uso do solo na Bacia do Ribeirão João Leite*. 2006. 326f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais)- Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.
- PRADO, Luiz Guilherme Muller. *A justa indenização na desapropriação do imóvel rural*. São Paulo: RT, 2007.
- SANCHES, Cid Roberto Almeida. *Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária*. Disponível em: < http://www.escola.agu.gov.br/revista/2008/Ano_VIII_abril_2008/NaturezadodecretoPresidencial_CidRoberto.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.
- SILVA JÚNIOR, Euler de Almeida. *Justiça, direito, desapropriação agrária, processo judicial e justa indenização*. 2001. 375 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2001.
- TRF 1.^a Região. ApCív 1999.01.00086955-7/BA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e Nelson Costa Souza. Rel. Juíza Conv. Selene Almeida. J. 07.12.1999. DJU 11.02.2000, p. 192.
- VADE MECUM. Saraiva/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windi e Livia Céspedes. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Artigo recebido dia 29 de maio de 2009 e aceito em 13 de junho de 2009
