



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS (ICJ)

SAMILLA CAVALCANTE BATISTA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COMO INSTRUMENTO PARA O
CUMPRIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO**

BELÉM-PA
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS (ICJ)

SAMILLA CAVALCANTE BATISTA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COMO INSTRUMENTO PARA O
CUMPRIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito de qualificação do Mestrado em Direito.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio ambiente
Área de conhecimento: Direito Agroambiental
Orientador: prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto¹

BELÉM-PA

2023

¹ Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (1987). Especialista em Direito Privado pela Universidade Federal do Pará. Professor Titular da Universidade Federal do Pará e da Universidade da Amazônia (UNAMA). Procurador da Fazenda Nacional aposentado e Advogado.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

B333f BATISTA, Samilla Cavalcante.
Função social da propriedade rural como instrumento para o
cumprimento do mínimo existencial ecológico / Samilla Cavalcante
BATISTA. — 2023.
XI,128 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2023.

1. Função social da propriedade rural. 2. mínimo
existencial ecológico. 3. proibição do retrocesso. 4.
agroambiental. 5. políticas públicas. I. Título.

CDD 340

SAMILLA CAVALCANTE BATISTA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COMO INSTRUMENTO PARA O
CUMPRIMENTO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Pará (UFPA) como requisito de qualificação do Mestrado em Direito.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Meio ambiente
Área de conhecimento: Direito Agroambiental
Orientador: prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto

BANCA EXAMINADORA

Nome: prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto

Orientador – UFPA

Nome: professora Dra. Daniella Dias

Nome: prof. Dr. João Daniel Macedo Sá

Ao meu Abba, com amor.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, primeiramente, a quem eu agradeço tudo o que tenho e sou. Aos meus pais, Dulcimar Nascimento Batista e Edilene Cavalcante Batista, por toda dedicação, pelo amor, empenho e pelas orações diárias. À minha amada avó Maria de Jesus (Zali) pelas orações. Às minhas irmãs Camilla e Nathália. Ao meu cunhado Fábio Augusto C. de Siqueira Mendes. À minha prima Eloíse Cavalcante. Ao amigo Jair. Aos meus animais de estimação, pelos momentos de afago e carinho durante a produção deste trabalho.

Ao professor e orientador desta pesquisa, Dr. Antônio José de Mattos Neto, por seus ensinamentos e pela presteza em orientar este trabalho. À banca examinadora desta dissertação pelas contribuições acadêmicas e pela disponibilidade em avaliar esta pesquisa. Ao Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da UFPA pela acolhida, assim como, ao Ministério da Educação (MEC) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio. A todos que, de alguma forma, contribuíram com a concretização deste sonho, o meu muito obrigada.

*Do Senhor é a terra e a sua plenitude, o mundo e aqueles que nele habitam.
Porque ele a fundou sobre os mares, e a firmou sobre os rios (Salmos 24: 1-2).*

RESUMO

As questões agrárias carecem de respostas políticas e jurídicas, pois são fruto de cinco séculos de ocupação desordenada do solo brasileiro. No cerne do debate jurídico está o desafio para a efetivação do princípio da função social da propriedade. A utilização desenfreada dos recursos naturais – em desacordo com as normas e legislações de proteção ambiental, e a ocupação indevida das áreas rurais, ocasionam lacunas jurídicas e consequências incalculáveis não apenas a seus proprietários e possuidores, mas à sociedade como um todo. A Constituição Federal de 1988 prevê requisitos indispensáveis e cumulativos ao cumprimento da função social da propriedade rural. Além dessa previsão legal, o texto constitucional disciplina o instituto em diversos dispositivos legais espalhados pela Carga Magna. A presente pesquisa destina seus esforços à abordagem de uma interpretação extensiva dos critérios atinentes à função social da propriedade rural, ao abordá-la como ferramenta ao cumprimento do mínimo existencial ecológico, com intuito de obstar o retrocesso socioambiental. O trabalho destina seus intentos à análise jurisprudencial dos tribunais pátrios quanto ao mínimo existencial ecológico e de que forma a função social da propriedade pode se tornar um instrumento à efetivação do mínimo existencial ecológico por meio da implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Função social da propriedade rural; mínimo existencial ecológico; proibição do retrocesso; agroambiental; políticas públicas.

ABSTRACT

Many issues that have to do with the Brazilian agriculture lack political and judicial discourse, and one of the reasons behind this has been the occupation of the Brazilian soil spanning over five centuries. At the centre of the legal debate in Brazil has been the institutionalization of is the challenge for the realization of the principle social function of property. The long-term exploitation of natural resources and the occupation of the rural lands have resulted in immeasurable consequences that have affected the owners, the local communities and the whole of the Brazilian society. Brazil's Constitution of 1988 laid out the foundation on how the social function of rural property can be fulfilled. The Constitution also extends the same rights to own property and land as were stipulated in Magna Carta. This study describes and analyses the criteria pertaining to the social function of the rural property, which is seen as essential in maintaining and promoting both human and sustainable development through the implementation of public policies.

Keywords: Social function of rural property; existential ecological minimum; prohibition of slowdown; land-environment; public policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índices do grau de utilização e exploração da terra.....	26
Tabela 2: Exemplificação dos critérios de verificação de utilização e exploração da terra ...	26
Tabela 3: Relação entre as disposições constitucionais e a Lei da Reforma Agrária (Lei n. 8.629/93) acerca do cumprimento da função social da propriedade rural.....	37

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADO –	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ACP –	Ação civil pública
APA –	Áreas de Proteção Ambiental
APP –	Área de Preservação Permanente
Art. –	Artigo
CF –	Constituição Federal
CNJ –	Conselho Nacional de Justiça
DESC –	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH –	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ET –	Estatuto da Terra
GEE –	Grau de Eficiência na Exploração
GEE –	Grau de Eficiência na Exploração
GTU –	Grau de Utilização da Terra
ha –	hectares
IBAMA –	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
ICMBio –	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Imazon –	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Inc. –	Inciso
INCRA –	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MP –	Medida Provisória
MPF –	Ministério Público Federal
PIDESC –	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PGR –	Procuradoria Geral da República
STF –	Supremo Tribunal Federal
STJ –	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
METODOLOGIA	16
1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	19
1.1 Origem do princípio da função social da propriedade	20
1.2 Função social da propriedade nas constituições brasileiras	22
1.2.1 Princípio da função social da propriedade na legislação agrária brasileira	24
1.2.2 Princípio da função social e a propriedade produtiva	32
1.2.3 Princípio da função social da propriedade e a proteção ao meio ambiente	34
1.2.4 Princípio da função social e o direito de propriedade	38
1.3 A competência do órgão federal executor da política agrária e de outras entidades para fiscalizar o cumprimento da função social	40
1.4 Função social da propriedade na contemporaneidade	44
2 MÍNIMO EXISTENCIAL: UMA CONCEPÇÃO A PARTIR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	46
2.1 A esfera de proteção dos direitos fundamentais na Constituição Federal	49
2.2 Estrutura normativa do mínimo existencial	55
2.2.1 O mínimo existencial e a teoria interna dos direitos fundamentais	57
2.2.2 Direitos sociais e de liberdade e a teoria da indivisibilidade dos direitos humanos	59
2.2.3 Teses de supressão dos direitos fundamentais sociais ao mínimo existencial	61
2.3 A dignidade humana como conteúdo dos direitos fundamentais e pressuposto do mínimo existencial	63
2.3.1 O Estado Democrático de Direito e Social como instrumento à dignidade humana	69
2.3.2 O mínimo como condicionante a uma existência digna	70
3 A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL	75
3.1 A dimensão ambiental do mínimo existencial	76
3.1.1 Uma compreensão constitucional dos direitos fundamentais ambientais	78
3.1.2 A atuação do Estado e da sociedade frente ao mínimo existencial ecológico	81
3.1.3 Direitos socioambientais e o mínimo existencial ecológico	83

3.2 Reserva do possível e o dever do Estado	86
3.2.1 Reserva do possível e seu caráter de excepcionalidade	86
3.2.2 Reserva do possível e as necessidades humanas	87
3.2.3 Reserva do possível e o mínimo existencial	88
3.3 A proibição de retrocesso socioambiental	89
3.3.1 O objeto da proibição de retrocesso	90
3.3.2 A incorporação de um princípio de proibição de retrocesso como medida de proteção	91
3.3.3 O reconhecimento de demandas de retrocesso ecológico	92
3.3.4 A disponibilidade de recursos públicos e a proibição do retrocesso socioambiental	94
3.3.5 O não regresso ao <i>standstill</i> e a manutenção de processos ecológicos constituídos	94
4 A VINCULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COM O MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO: A PROPOSTA DE UM ESTUDO DIALÓGICO	98
4.1 Da compreensão extensiva dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade rural	98
4.1.1 Aproveitamento racional e adequado	99
4.1.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente	102
4.1.3 Observância das disposições que regulam as relações de trabalho	105
4.1.4 Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores ...	107
4.2 A existência digna pela Ordem Econômica e Financeira	108
4.3 A possibilidade de interferência do Poder Judiciário para garantir políticas públicas: o exemplo da função social da propriedade	110
4.4 A abordagem do mínimo existencial ecológico pelos tribunais superiores	116
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

A questão ambiental está no centro do debate mundial como uma das maiores preocupações da humanidade. Da mesma forma, as questões agroambientais são temáticas recorrentes nas demandas jurídicas, especialmente quando se trata do acesso e controle da terra, por ser este um dos temas mais sensíveis que permeiam as relações jurídico-sociais.

No Brasil, as situações agrárias carecem de respostas políticas e jurídicas, pois são fruto de cinco séculos de ocupação desordenada do solo brasileiro, as quais se manifestam desde o descobrimento do País. A utilização desenfreada dos recursos naturais – em desacordo com as normas e legislações de proteção ao meio ambiente, e a ocupação indevida das áreas rurais ocasionam prejuízos e consequências incalculáveis não apenas a seus proprietários e possuidores, mas à sociedade como um todo, tendo como resultado diversas áreas ainda pendentes de titulação, degradação ambiental e embates no campo por conta da posse da terra.

No cerne do debate jurídico está o instituto da função social da propriedade, elencado pela Carta Magna como condição ao exercício do direito de propriedade, que, por sua vez, por ser um direito fundamental não pode ser suprimido por emenda constitucional, pois se reveste de cláusula pétrea. Embora, precipuamente, a demanda soe obsoleta, mantém-se atual, sobretudo, devido ao embaraço ocasionado pela disposição desordenada de terras no País, que ainda carece de soluções jurídicas e governamentais hodiernamente.

Os impasses quanto às questões agrárias, no entanto, não reverberam apenas no acesso e no controle da terra. O não cumprimento da função social do imóvel rural incide na não efetivação de uma série de direitos e garantias fundamentais, que ameaçam à concretização do mínimo existencial ecológico. Dessa forma, não são apenas os possuidores e proprietários que sofrem as consequências do descaso ante a não efetivação da função social da propriedade agrária, pois sua inobservância atinge, direta ou indiretamente, a vida de famílias que tiram seu sustento da terra, da comunidade local e da sociedade como um todo. A presente pesquisa, portanto, não tem a pretensão de discutir ou propor soluções quanto à disposição de terras no País. Propõe-se a análise das condicionantes constitucionais impostas ao cumprimento da função social da propriedade rural, no sentido de observar e analisar que tais requisitos refletem na promoção e efetivação de outros direitos e garantias fundamentais, que estão implicitamente correlacionados ao cumprimento da função social do imóvel rural e que, por isso, configuram um verdadeiro mínimo existencial ecológico.

O presente trabalho de pesquisa debruça-se sobre o instituto da função social da propriedade enquanto princípio e norma fundamental, ao abordar os requisitos indispensáveis

e cumulativos ao seu cumprimento. Não obstante, a pesquisa destina seus esforços a rediscutir os alicerces constitucionais que compõem o instituto da função social da propriedade rural, ao refutar que o conjunto de direitos que norteiam tal princípio está além do que disciplina os diversos dispositivos sobre a matéria espalhados na Lei Maior, sobretudo o artigo 186, à medida que suas bases constitucional e infraconstitucional abrangem outros direitos, que configuram um instrumento à concretização ao mínimo existencial ecológico frente à proibição do retrocesso socioambiental.

A pesquisa tem como tema central o instituto da função social da propriedade, mais especificamente a função social da propriedade rural, assim como, os pilares que compõem este princípio, ao apontar que os sustentáculos desse instituto são bases estruturais para direitos e garantias constitucionais infinitamente maiores das previstas no artigo 186, da CF, pois colocam à prova a efetividade de direitos fundamentais e sociais que devem assegurar um mínimo existencial ecológico e a vedação ao retrocesso socioambiental e agroambiental.

Embora a função social da propriedade esteja disciplinada em diversos dispositivos constitucionais, o cumprimento da função social do imóvel rural está previsto no art. 186, da CF, tendo como traço primordial o fato de que a propriedade não deve servir apenas aos interesses de seu proprietário, mas também aos anseios sociais. É exatamente por isso que o instituto da função social da propriedade deve ser observado a partir de uma interpretação extensiva, tendo como eixo estruturante e interpretativo a própria Constituição Federal sobre o exercício desse direito, assim como, leis infraconstitucionais, jurisprudência e doutrina, a fim de que este instituto possa ser observado como um instrumento ao cumprimento do mínimo existencial ecológico.

A interpretação extensiva proposta neste trabalho é a de que o conteúdo da função social da propriedade rural não se limita ao dispositivo constitucional que expressamente a define (art. 186, CF). O referido artigo disciplina requisitos indispensáveis e cumulativos ao cumprimento da função social da propriedade rural, premissa essa que é refutada por esta pesquisa, no sentido de que as condicionantes dispostas no referido dispositivo servem de parâmetro para abrigar outros direitos atrelados ao cumprimento da função social. Não é objeto desta pesquisa desconsiderar as quatro exigências previstas no aludido artigo, mas sim propor a compreensão de que o instituto da função social da propriedade carrega consigo garantias e direitos infinitamente mais amplos, que não podem restringir seu cumprimento a quatro incisos da Lei Maior, os quais são indiscutivelmente indispensáveis, porém, não são os únicos.

Nesse contexto está alicerçado o mínimo existencial ecológico, um instituto eminentemente doutrinário que visa a garantir – como a própria nomenclatura sugere – um

conjunto mínimo de direitos e garantias a fim de impedir um retrocesso socioambiental, e com isso possibilitar a efetivação de direitos fundamentais em diversos âmbitos, inclusive no tocante à função social da propriedade rural, que pode servir de instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico. Embora não esteja expressamente previsto na Constituição brasileira, por possuir bases essencialmente doutrinárias e principiológicas, o mínimo existencial foi contemplado expressamente, de forma inédita, no ordenamento jurídico brasileiro, na Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021.

A referida legislação dispõe sobre alterações no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/ 1990) e no Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), com o intuito de aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. A Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, em seu art. 6º, inciso XI, dispõe sobre a preservação do mínimo existencial² na negociação de dívidas e na concessão de crédito. Embora esta pesquisa não possua qualquer pretensão de explorar a temática consumerista, é de fundamental relevância assinalá-la, diante de sua contemporaneidade e da expressiva notoriedade que o mínimo existencial alcançou na norma brasileira, fato que demonstra a pertinência científica do tema, em virtude de sua eminente repercussão.

Ao explorar o instituto da função social da propriedade rural, esta pesquisa busca perquirir seus alicerces constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários, a fim de preconizá-lo como possível instrumento ao cumprimento do mínimo existencial ecológico.

Diante desse cenário agroambiental surgem diversas perguntas, como: em que medida a função social da propriedade rural pode servir como instrumento à efetivação do mínimo existencial ecológico sob a perspectiva de um direito fundamental?

Nesse sentido, a pesquisa procura identificar, a partir de uma interpretação doutrinária, legislativa e jurisprudencial, possíveis desdobramentos jurídico-sociais, por meio de uma interpretação extensiva e integrativa do instituto da função social da propriedade rural com o mínimo existencial ecológico. Busca-se correlacionar uma possível efetivação da função social da propriedade rural pautada na garantia de um mínimo existencial ecológico, alicerçado implicitamente pelos pilares constitucionais, doutrinários e pela jurisprudência dos tribunais superiores pátrio. Com efeito, a função social da propriedade rural é abordada como instrumento ao efetivo cumprimento do mínimo existencial ecológico.

² Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, art. 6º, XI: “a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

A presente pesquisa tem como desígnio primordial abordagem ampla do instituto da função social da propriedade rural, o que inclui as bases que o compõe, a finalidade a que se destina e uma interpretação extensiva principiológica, coadunando o princípio da função social da propriedade rural com os institutos do mínimo existencial ecológico e da vedação ao retrocesso.

A partir disso, a pesquisa possui como objetivo geral apontar os pilares constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários que sustentam o instituto da função social da propriedade rural de forma a viabilizar sua interpretação extensiva e integrativa, por meio de direitos e garantias que assegurem um mínimo existencial ecológico, tornando-se instrumento fundamental à efetivação desse conjunto existencial de direitos.

Os objetivos específicos que corroboram com o objetivo central da pesquisa são:

a) Identificar as bases constitucional que amparam o instituto da função social da propriedade rural, por meio da identificação de seus elementos constitutivos, com o intuito de apontar possíveis caminhos à efetiva concretização do mínimo existencial ecológico.

b) Apontar os pilares do direito ao mínimo existencial e de sua proteção alicerçada nos direitos fundamentais, especialmente no tocante à dignidade da pessoa humana enquanto conteúdo desses direitos.

c) Por conseguinte, a pesquisa destina seu empenho a indicar os parâmetros que compõem o mínimo existencial ecológico, partindo da ideia de que este está alicerçado na concepção de vedação ao retrocesso socioambiental.

d) Posteriormente, o trabalho observa como a função social da propriedade rural pode se tornar instrumento primordial à concretização do mínimo existencial ecológico. Manifesta-se, nesse sentido, a necessidade de buscar uma interpretação extensiva e integrativa do dispositivo constitucional que disciplina o cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186), com o intuito de corroborar com a aplicação prática desse instituto, especialmente em situações não abrangidas explicitamente pelos quatro requisitos do aludido diploma legal. Por fim, a pesquisa dedica-se à análise jurisprudencial dos tribunais pátrios acerca do mínimo existencial ecológico, a fim de mapear como este instituto eminentemente doutrinário recebe aplicação prática pelo judiciário brasileiro. Ademais, busca-se identificar se os julgados dos tribunais pátrios destinam ou não qualquer tratamento interpretativo ou decisório no tocante à relação da função social da propriedade com o mínimo existencial ecológico, com decisões voltadas à implementação de políticas públicas.

A pesquisa busca, em síntese, apontar a possibilidade de interpretação extensiva e integrativa dos requisitos constitucionais atinentes ao cumprimento da função social da

propriedade rural, a partir da proposta de que estes estão implicitamente enraizados em um conjunto de direitos e garantias que constituem um verdadeiro mínimo ecológico existencial, sendo instrumento fundamental à concretização desse conjunto basilar existencial de direitos.

O alcance dos objetivos da pesquisa é viabilizado a partir de sua organização em quatro capítulos. O primeiro trata sobre as bases constitucional, infraconstitucional e doutrinária que norteiam o instituto da função social da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de delinear e apontar suas raízes originárias para, ao longo da pesquisa, promover o debate de uma interpretação extensiva e integrativa acerca deste instituto, que resguarda um conjunto de direitos alicerçados no mínimo existencial ecológico.

O segundo capítulo destina-se à discussão do mínimo existencial e de sua proteção alicerçada nos direitos fundamentais, incluindo a abordagem da dignidade da pessoa humana como conteúdo desses direitos.

O terceiro capítulo dedica-se ao mínimo existencial ecológico e à proibição da vedação ao retrocesso socioambiental, apontando suas bases normativas e intentos, com o propósito de viabilizar a aplicação de um conjunto de direitos e garantias intrínsecos à função social da propriedade rural, tornando-a instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico.

O quarto e último capítulo expõe de que forma a jurisprudência dos tribunais pátrios aborda a temática sobre o mínimo existencial ecológico, assim como, possíveis lacunas e de que forma a função social da propriedade rural pode se tornar um instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico, por meio da implementação de políticas públicas. Com efeito, a pesquisa dissertativa busca ofertar embasamento científico às decisões judiciais acerca da matéria e contribuir com eventuais posteriores trabalhos sobre o tema.

METODOLOGIA

Precipuamente, realizou-se pesquisa bibliográfica em busca de subsídios para a abordagem defendida no presente trabalho. Priorizou-se a pesquisa em doutrinas e artigos publicados sobre o tema, além da pesquisa jurisprudencial nos tribunais pátrios: Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF)

Inicialmente, a perquirição de coleta de dados ocorreu no portal do STF³. Na página inicial do site do STF, no campo “pesquisar” selecionou-se a aba “jurisprudência” tendo como

³ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

palavras-chave de pesquisa “mínimo existencial ecológico”. Salienta-se que essas palavras foram inseridas no espaço de busca sem a devida acentuação gráfica ou qualquer inserção de preposição⁴, pois o sistema de pesquisa do STF não é configurado a receber tais elementos linguísticos. Nessa procura, a pesquisa obteve onze resultados, os quais são apontados ao longo deste trabalho.

Posteriormente, realizou-se pesquisa de coleta de dados no portal do STJ⁵, tendo como procedimento técnico de busca exatamente o mesmo utilizado no site do STF. Utilizou-se mais uma vez no campo “pesquisa livre” as palavras-chave: “mínimo ecológico existencial”, porém, dessa vez, com a devida acentuação gráfica das palavras. Foram encontrados dois acórdãos e 17 decisões monocráticas, dos quais serão observados nesta pesquisa os dois acórdãos, pelo fato de as decisões monocráticas replicarem o entendimento contidos nos acórdãos.

O método utilizado é o dedutivo, pois este permite a estruturação de uma premissa maior para uma menor, a fim de se construir uma concepção conclusiva sobre a temática analisada. Nesse sentido, sustenta-se como premissa neste trabalho possível interpretação extensiva do instituto da função social da propriedade rural como instrumento à efetivação do mínimo existencial ecológico sob a perspectiva de um direito fundamental.

O presente trabalho de dissertação sustenta sua problemática de perquisição na pesquisa qualitativa, por ser esta extensamente utilizada em pesquisas jurídicas, sobretudo, por permitir processos observatórios com extensa profundidade, além de possibilitar a exemplificação e contextualização da temática investigada. Quanto a seus objetivos será explicativa, pois tem como inquietação primordial identificar os fatores que corroboram com a ocorrência de um fenômeno.

Trata-se de pesquisa bibliográfica com o intuito de contribuir com as eventuais publicações existentes sobre o tema, as quais são finitas, até então, não em relação à função social da propriedade rural em sua forma habitual, mas, sim, quanto à concretização do mínimo existencial ecológico por meio da função social da propriedade rural. Assim, esta pesquisa preza por certo ineditismo ao interpelar dois temas amplamente abordados nas pesquisas jurídicas e de cunho ambiental: a função social da propriedade rural e o mínimo existencial ecológico, mas que, ao longo deste trabalho, são abordados de forma singular e inaudita, ao atrelá-los de maneira única, de modo de que o primeiro se torne instrumento à concretização do segundo.

⁴ Palavra gramatical invariável, que liga elementos de uma frase, estabelecendo uma relação entre ambos.

⁵ Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 21 ago. 2020; 22 jul. 2022.

Nesse sentido, o instituto da função social da propriedade rural está alicerçado em um conjunto de direitos e garantias que constituem um verdadeiro mínimo existencial ecológico, tornando-se instrumento indispensável à efetivação desse mínimo existencial e à vedação do retrocesso socioambiental.

1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A função social da propriedade é um instituto amplo – por comportar diversas concepções, tendo como subespécies a função social do imóvel urbano e rural, este último, para fins didáticos, é o escopo desta pesquisa. Propõe-se apontar as origens e os intentos que proporcionaram a idealização do conceito de função social de propriedade no mundo e, especialmente, no Brasil, a fim de discutir, que, mesmo após décadas de sua expressa previsão nas constituições brasileiras, os debates em torno deste instituto ainda não estão findados, estando em constante construção e desenvolvimento.

A concepção de função social alicerçada no direito agrário perpassa por uma construção dogmática, pois é a função social do imóvel rural a base e o núcleo da concepção de novas garantias e mudanças na estrutura agrária. É sob a provisão do direito agrário que o conceito de função social da propriedade alcança visível percepção, pois é nesse ramo do Direito que os conflitos e as tensões em torno da terra se apresentam de forma mais acentuada, o que, não raro, ocasiona injustiças e, conseqüentemente, violação dos direitos humanos (ARAÚJO, 2000, p. 160).

A função social da propriedade, na doutrina jurídico-agrária, é considerada a correta utilização e divisão econômica da terra, a fim de que sua distribuição atenda o bem-estar da coletividade, por meio do aumento da produtividade e da ascensão da justiça social. E mesmo que essa delimitação não seja propriamente técnica, é a que sintetiza as principais características de tal princípio (ARAÚJO, 2000, p. 160).

É cediço também que na jurisprudência e na doutrina agrária a função social da propriedade é o princípio de maior relevância e autoridade do Direito Agrário (MATTOS NETO, 2010, p. 36). Não à toa, outros diversos princípios – de fundamental importância – circundam em torno da função social da propriedade, a exemplo do mínimo existencial ecológico, como será abordado posteriormente. A pertinência da função social da propriedade está além de seus intentos relacionados ao imóvel. Perpetua-se na dignidade humana e na conservação da vida dos indivíduos, das espécies e dos recursos naturais.

A relevância do instituto da função social da propriedade também perpassa pela sua interpretação jurídica. Enquanto a hermenêutica constitucional condiciona requisitos ao cumprimento da função social, a jurisprudência dos tribunais pátrios, em especial a do Supremo Tribunal Federal (STF), considera o critério de produtividade da propriedade e seus proveitos econômicos para julgar se o imóvel cumpre ou não sua função social. Assim, mesmo diante dos

mandamentos constitucionais, a compreensão acerca do instituto da função social da propriedade carece de análise multidisciplinar.

Definir o conceito “função social” não é uma tarefa simplória. Isso porque a terminologia apresenta múltiplos significados, os quais são utilizados tanto de forma informal e corriqueira, quanto em sentido jurídico. Araújo (2015, p. 106) considera que o termo função reflete a execução de uma obrigação, o cumprimento de uma responsabilidade, de um encargo. Gama (2008, p. 4) argumenta que a compreensão semântica que buscar definir a função social como instrumento é fruto da derivação da própria origem da expressão. Em *latim*, a palavra *functio* é derivada do verbo *fungor* (*functus sem, fungi*), que significa cumprir algo, uma finalidade, um dever ou executar uma atribuição.

A noção de função traz consigo o sentido de designar finalidade e direção a determinado objeto ou a uma relação jurídica, com o intuito de alcançar os intentos propostos, os quais são considerados satisfatórios aos objetivos de sua função. Quando acrescido o adjetivo “social”, os propósitos almejados transcendem os anseios do titular do direito, que passa a ter um poder-dever, e, por isso, passa a refletir os interesses da coletividade (ARAÚJO, 2015, p. 106).

Enquanto princípio, a função social da propriedade rural busca reduzir as desigualdades sociais, de forma que proprietários e trabalhadores sejam beneficiados com a utilização e exploração adequada da terra e de seus recursos naturais, conferindo-lhe aspecto humanizado por meio de objetivos traçados que têm como alvo a coletividade e o bem comum.

1.1 Origem do princípio da função social da propriedade

Precipuaente, antes de se adentrar no cerne do debate sobre o instituto da função social da propriedade no ordenamento jurídico pátrio, faz-se necessário sinalar algumas peculiaridades históricas sobre a trajetória de tal princípio mundo afora. Sob a perspectiva de teoria e princípio norteador, a função social da propriedade não se originou no Direito. Somente depois de ser criada e propagada pela Igreja Católica, na Idade Média, o termo foi integrado ao Direito. Naquele momento histórico, a igreja era detentora de grandes extensões de terra, as quais ficavam sob a gestão dos sacerdotes eclesiásticos (PETERS, 2011, p. 63).

A Igreja Católica teve forte influência na propagação desse conceito, impulsionada pelos ideais propagados por São Tomás de Aquino e Aristóteles, no século XIII, de que os bens devem servir a uma destinação específica para que alcancem a finalidade para os quais foram criados (MATTOS NETO, 2018, p. 39).

Por séculos, essa concepção ficou no esquecimento, quando, na década de 1850, o filósofo e sociólogo Augusto Comte foi responsável por inaugurar a concepção intervencionista do Estado sobre a propriedade privada dos bens de produção, conferindo-lhe uma função social. A princípio, o intuito era reduzir as desigualdades sociais. Décadas mais tarde, em 1891, a igreja também se manifestou contrariamente às disparidades sociais e em defesa do direito de propriedade à classe operária, como fruto da remuneração de seu trabalho (MATTOS NETO, 2018, p. 39).

O entendimento de Santo Agostinho quanto à propriedade privada se baseia na noção de que as riquezas são fruto da providência divina. Assim, a terra não poderia ser vista de forma exclusivista ou como privilégio apenas de alguns, pois seu real propósito era atender as necessidades humanas. Daí surge o caráter finalístico da concepção de Santo Agostino, de que riquezas e bens produzidos pela terra deveriam satisfazer as demandas habitacionais e de sustento de toda a humanidade (PETERS, 2011, p. 68 e 69).

Influenciado por Santo Agostinho, o filósofo Santo Tomás de Aquino também se manifestou quanto à finalidade da propriedade. Mas, ao contrário de Santo Agostinho, destinou sua atenção a critérios mais técnicos e específicos, como a colisão entre os interesses público e privado. A concepção tomista era a que melhor refletia a finalidade social propagada pela Igreja Católica, que concedia ao indivíduo os seguintes direitos: administração sobre o bem e o poder de distribuí-los. O atributo de distribuição de bens era de ordem privada, possibilitando a faculdade de o homem administrar e zelar por seu patrimônio, afastando conflitos patrimoniais. O segundo direito está relacionado à distribuição e utilização de bens materiais com os objetivos de suprir e satisfazer interesses coletivos. A doutrina da Igreja requeria dos proprietários comprometimento com a produtividade da terra, não podendo o solo ser improdutivo (PETERS, 2011, p. 69 a 71).

No século XIII, o Papa Leão proferiu entendimentos quanto ao direito natural à propriedade, como sendo fruto do consenso entre os indivíduos e a legislação, seja a lei divina ou a humana. Leão também considerou ser legítimo a herança patrimonial entre pais e filhos. Em 1931, a encíclica *Quadragesimo Anno*, de autoria do Papa Pio XI, além de ratificar os propósitos da anterior, progrediu quanto aos propósitos da função social da propriedade, ao consolidar o entendimento de que o papel social da propriedade foi instituído por Deus a toda Ordem Econômica. O documento conciliou os interesses privados de seu detentor com o interesse comum, como forma de não contemplar apenas os intentos individualistas (PETERS, 2011, p. 73).

Posteriormente, em 1911, o jurista francês León Duguit realizou jornadas acadêmicas na Faculdade de Direito de Buenos Aires, que resultaram na publicação intitulada “As transformações gerais do direito privado desde o Código de Napoleão”, nas quais conferiu proteção jurídica ao princípio da função social da propriedade. Duguit ganhou notoriedade ao propagar a concepção de que a propriedade está além de ser um direito subjetivo, assumindo uma função social que deve ser constantemente observada por seu titular (MATTOS NETO, 2018, p. 39).

Na concepção de Duguit todo sistema jurídico concebido sobre uma estrutura individualista se deteriora por si próprio, ou seja, dizima-se por suas próprias raízes. A Constituição Federal de 1988 consagrou tanto o direito de propriedade e também a sua função social, como será abordado adiante. Assim, diferentemente do que sustentava Duguit, a Constituição brasileira contemplou o direito subjetivo de propriedade, embora a conjuntura atual mostre que esse direito não tenha sido o bastante para atender as diversas demandas jurídicas (ARAÚJO, 2015, p. 57 e 59).

Ao analisar a propriedade a partir das ideias difundidas no Código Napoleão, León Duguit concluiu que, desde 1804, o instituto passou por diversas transformações. O jurista considerou que a terra abandonou a concepção de ser apenas um direito subjetivo para assumir o papel de dever, impondo ao seu detentor a obrigação de produzir e contribuir com a geração de riquezas como forma de cooperar com o desenvolvimento do avanço social (MARQUESI, 2013, p. 47 e 48).

A obra de Duguit, publicada em 1912, disseminou o conceito de propriedade humanizada ou propriedade socialmente funcional. A teoria da propriedade funcional se extrai da concepção de que o sujeito de direito também é detentor de uma obrigação. Por isso, a propriedade socialmente funcional, concebida naquela época, era aquela que associava tanto os interesses do proprietário quanto dos demais trabalhadores, de modo que estes não fossem subjugados por seus empregadores. A concepção humanizada, como a própria nomenclatura sugere, leva em consideração a integridade do elemento humano que atua na exploração da terra (MARQUESI, 2013, p. 45-48).

1.2 Função social da propriedade nas constituições brasileiras

De forma inédita, o princípio da função social da propriedade foi contemplado no ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição de 1934. A previsão expressa foi fruto do afastamento das concepções individualistas propagadas ao longo do século XIX, que

concediam à propriedade caráter absoluto. Desde a Constituição de 1934 a função social da propriedade é concebida como condição ao direito de propriedade. O constituinte daquela época inovou ao conferir direitos à propriedade e a seus titulares, a fim de que tais direitos não fossem exercidos contrariamente aos anseios coletivos. O constituinte de 1934 atribuiu ao legislador infraconstitucional a responsabilidade de regulamentar o princípio da função social da propriedade, ao dispor no art. 113, em seu inciso 17, que o princípio reconhecido deveria ser seguido nos termos da lei a ser disciplinada. O legislador ordinário, porém, desviou-se de sua incumbência ao desatender o mandamento constitucional (PITSICA, 2016, p. 35 e 36).

A Constituição brasileira de 1934 foi fortemente influenciada pela Constituição Alemã de Weimar (1919), dispondo que os direitos de propriedade não poderiam ser exercidos contrariamente ao exercício social ou coletivo. Em contrapartida, a Constituição brasileira de 1937 foi silente acerca da função social da propriedade. Posteriormente, a Constituição de 1946 disciplinou a propriedade na ordem econômica e social, em seu art. 147 (ARAÚJO, 2015, p. 105).

A Constituição de 1946 foi a primeira que contemplou o direito subjetivo de propriedade de interesse social ou coletivo. O constituinte de 1946 vinculou expressamente o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social e, assim como nas constituições antecedentes, designou ao legislador ordinário o dever de normatizar as diretrizes da matéria (PITSICA, 2016, p. 39).

A Constituição de 1967 garantiu o direito à inviolabilidade da propriedade, no art. 141, *caput*, e no § 16 do referido dispositivo. Dispôs sobre o direito de propriedade e acerca das situações de desapropriação por interesse social ou utilidade pública. Além disso, condicionou o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, e disciplinou expressamente o termo função social da propriedade.

A inovação serviu como freio aos preceitos de caráter absoluto da propriedade previstos no art. 524 do Código Civil de 1916. De acordo com Mattos Neto (2010, p. 22), as disposições sucessórias do Código Civil regulavam a partilha do imóvel rural de forma indiscriminada, em quantas partes fossem necessárias para beneficiar todos os herdeiros. Nesse sentido, a divisão do imóvel não estava em conformidade com as normas de maior valor social. Os poderes conferidos à propriedade imobiliária repeliam qualquer possibilidade de delimitar o desmembramento e as demarcações territorial em prol da função social da propriedade.

Ao assegurar a função social da propriedade como princípio constitucional, o constituinte de 1967 estabeleceu que a ordem econômica deveria viabilizar o desenvolvimento e a justiça social, tendo como um de seus pilares a função social da propriedade. Assim, a

Constituição determinava em seu art. 157, *caput*, que: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:”, inciso III “função social da propriedade”.

Posteriormente, a matéria foi disciplinada no Estatuto da Terra Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, em seu art. 2º, § 1º. A função social da propriedade é, inclusive, o princípio fundamental que norteia o Estatuto da Terra. A referida legislação determina que a propriedade agrária deve ser explorada economicamente de forma adequada e racional, a fim de que os recursos naturais não sejam devastados, garantindo, assim, bem-estar social ao seu titular, aos trabalhadores e a toda sociedade. O Estatuto da Terra representa uma das principais legislações agrárias ainda vigente. A promulgação da lei trouxe uma série de mudanças quanto à questão agrária: redefiniu a importância e o dimensionamento do imóvel rural e inaugurou o conceito de função social da propriedade. Também estabeleceu que o imóvel rural deve ser utilizado para produzir. A função social disciplinada no Estatuto da Terra exigia que, além de produtividade, o imóvel rural promovesse bem-estar social.

Em 1988, foi a vez da vigente Constituição Federal abordar a temática, prevista no art. 186 da Lei Maior, dispositivo legal este que elenca em seus quatro incisos requisitos indispensáveis e cumulativos ao cumprimento da função social, a saber: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

1.2.1 Princípio da função social da propriedade na legislação agrária brasileira

Em consonância aos preceitos constitucionais, a Lei n. 8.629/93, em seu art. 9º, dispõe de forma a esclarecer e detalhar os mandamentos expressos no texto constitucional. Trata-se de lei ordinária que disciplina os requisitos constitutivos da função social da propriedade de forma jurídica. Em primeira análise, cumpre esclarecer o art. 9º, § 1º da Lei n. 8.629/93, o qual se propõe a evitar lacunas legislativas, no sentido de dispor sobre o uso adequado e eficiente da terra, a saber: “Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei”. Foi no ano de 1993, inclusive, que a referida legislação trouxe o conceito de “propriedade produtiva”, com o intuito de estender “os limites de inafetabilidade da grande propriedade. Considera-se, porém, que ao intérprete cabe atentar para os diversos requisitos que compõem o conceito de propriedade produtiva” (ARAÚJO, 2000, p. 166).

As especificações dos graus de utilização e exploração estão disciplinadas nos parágrafos e incisos do art. 6º, da Lei n. 8.629/93. Nos termos da referida legislação, se o grau de utilização da terra for igual ou superior 80% esta será considerada produtiva. Ressalta-se que o critério caracterizador de produtividade é calculado com base no percentual entre a área efetivamente utilizada e a área total aproveitada do imóvel.

A determinação do grau de eficiência na exploração da terra deve ser igual ou superior a 100% dentro dos percentuais supramencionados. Deve ser levado em conta os resultados a serem obtidos a partir do que disciplina os incisos I e II do art. 6º. Em seguida, a soma deve ser dividida pela área de fato utilizada, multiplicando-a por 100, para que se determine, por fim, o grau de eficiência na exploração.

O uso racional e adequado é considerado aquele cujo o aproveitamento da propriedade alcance os índices do Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE). Como mencionado anteriormente, o critério de utilização da terra é de 80%, mensurado a partir do percentual entre a área efetivamente utilizada e a área total aproveitável da propriedade (MATTOS NETO, 2018, p. 41).

O critério estabelecido em lei é um tanto quanto complexo, principalmente, quando se leva em consideração sua disposição prática de aplicabilidade e fiscalização, sendo alvo de crítica: “Como se vê, o procedimento adotado pelo legislador reveste-se de caráter eminentemente técnico e elevada complexidade que, na prática, dificulta cumprir seus objetivos” (ARAÚJO, 2000, p. 164).

O quadro a seguir demonstra as siglas e os índices utilizados para calcular os critérios de utilização e eficiência da terra, de forma a contribuir e instrumentalizar os critérios previstos em lei. As informações estão especificadas na Instrução Normativa nº 11/2003 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁶, com o intuito de corroborar com os mandamentos previstos em lei e auxiliar a aplicabilidade dos requisitos.

⁶ AGRICULTURA. Índices de propriedade da terra. Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reforma Agrária – AL. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/INDICES%20DE%20PROPRIEDADE%20DA%20TERRA.pdf>. Acesso em: 28 Jun. 2021. O documento demonstra de forma exemplificativa a utilização dos critérios, ao disponibilizar exemplos de como os cálculos devem ser realizados.

INCRA. Instrução normativa INCRA nº 11 de 2003. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT, e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_11_2003.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ÍNDICES DE PROPRIEDADE DA TERRA
GUT = GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA
GEE = GRAU DE EFICIÊNCIA NA EXPLORAÇÃO
PROPRIEDADE PRODUTIVA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E RACIONAL: GUT >= 80% GEE >= 100%
$GUT = (\text{ÁREA EFETIVAMENTE UTILIZADA} / \text{ÁREA APROVEITÁVEL}) \times 100$

Tabela 1: Índices do grau de utilização e exploração da terra (Instrução Normativa INCRA nº 11/2003)

APLICAÇÃO EXEMPLIFICATIVA DOS ÍNDICES DE PROPRIEDADE DA TERRA
IMÓVEL RURAL DE 500 HÁ
CULTIVO DE 200 HA COM CANA-DE-AÇÚCAR
SITUAÇÃO 1: ÁREA APROVEITÁVEL DE 400,00 HÁ
SITUAÇÃO 2: ÁREA APROVEITÁVEL DE 250,00 HÁ
GUT 1 = $(200 / 400) \times 100 = 50\%$ - Fazenda Improdutiva
GUT 2 = $(200 / 250) \times 100 = 80\%$

Tabela 2: Exemplificação dos critérios de verificação de utilização e exploração da terra (Instrução Normativa INCRA nº 11/2003).

A referida legislação aponta no § 3º, do art. 6º, as áreas consideradas efetivamente utilizadas: a) as áreas plantadas com produtos vegetais; b) as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; c) 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; d) as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; e, por fim, e) as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

Com efeito, tais especificações previstas em lei possuem os seguintes intentos, elucidados a seguir: a) a correta utilização dos recursos naturais deve respeitar o percurso natural de frutificação da terra, mantendo-a produtiva, de acordo com suas dimensões; b) a conservação do meio ambiente é satisfatória quando mantida a qualidade e os atributos do ambiente utilizado e de seus recursos naturais; c) a exploração que corrobora com o bem-estar dos detentores da terra e trabalhadores rurais é, por sua vez, aquela que tem por objetivo suprir

as necessidades basilares desses indivíduos, que procede em consenso às normas e instruções atinentes à segurança do trabalho e que rejeita situações conflitantes por conta do imóvel (MATTOS NETO, 2018, p. 42).

Merece atenção ainda a observância das relações de trabalho. Araújo (200, p. 165) enfatiza que o proprietário deve ater-se tanto à legislação trabalhista quanto aos contratos coletivos de trabalho e, não menos importante, às disposições no tocante aos contratos de arrendamento e parcerias rurais. Isso porque a exploração da terra busca favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais, em atendimento das necessidades básicas dos trabalhadores. Busca-se, dessa forma, o cumprimento das normas de segurança do trabalho e, ao mesmo tempo, evitar conflitos e tensões sociais.

Ainda em relação às legislações agrárias, salienta-se que as exigências disciplinadas no parágrafo 1º do art. 2º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), que condicionam o acesso à propriedade agrária à observância total dos requisitos constantes nas alíneas *a* e *d* do referido dispositivo, correspondem às, ora analisadas, normas previstas no art. 9º, parágrafos e incisos, da Lei n. 8.629/93.

A busca pela função social da propriedade rural é tratada de forma mais detalhada no supramencionado art. 2º, § 1º, do Estatuto da Terra. Em contrapartida, a lei estabelece em seu § 2º, alíneas *a* e *b*, os deveres do Poder Público, a fim de se atingir tal finalidade: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselhem, em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. Destarte, o Estatuto da Terra ainda impõe, em seu art. 13, às esferas de poderes do Estado “a obrigação de promover a gradativa extinção das formas de ocupação e exploração da terra que contrariem a sua função social, ou seja, o latifúndio e o minifúndio” (ARAÚJO, 2000, p. 166).

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é um dos instrumentos adotados para impulsionar o cumprimento da função social da propriedade rural, estando seus objetivos traçados no art. 18, do Estatuto da Terra. A referida legislação prevê a não desapropriação das terras que estejam em consonância com o princípio constitucional da função social. Por conseguinte, considera-se que o imbróglgio que persiste sobre a estrutura fundiária nacional, especialmente quanto às grandes propriedades, finca-se nas ações do proprietário com fins abstratos, sobretudo, quando a terra não se torna produtiva e as finalidades econômicas são

desprezadas, ocasionando perdas a toda sociedade. Dessa forma, entende-se que para efeitos práticos e jurídicos o cumprimento da função social está atrelado à propriedade produtiva, uma vez que somente esta é considerada em concordância com tal princípio (ARAÚJO, 2000, p. 166).

Assim, a propriedade privada contempla competências, limitações e obrigações. Incumbe ao proprietário o cumprimento da função social da propriedade, dever que é acentuado por meio da legislação infraconstitucional, à medida que se torna norma positivada e impõe ao dono da terra o desempenho da exploração econômica desta, sob pena de sujeitar-se a sanções nos termos da lei. Em observância aos preceitos da função social, a propriedade impõe a seu detentor que faça o uso da terra de forma adequada e responsável, bem como dos frutos provenientes dela, em conformidade com as normas ambientais e trabalhistas e com o progresso agroambiental (MATTOS NETO, 2010, p. 37).

Caso descumpra os requisitos dispostos ao cumprimento da função social da propriedade rural, o titular do solo sofrerá sanções e implicações jurídicas, a exemplo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a usucapião agrária, o acréscimo progressivo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o direito de preferência do arrendatário na compra do imóvel. As medidas sancionadoras relacionadas à propriedade rural estão dispostas no texto constitucional, no art. 184 da Carta Magna, sendo a desapropriação competência da União, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

Marques (2011, p.34) entende que o ensinamento do direito agrário perpassa pela compreensão do papel que exerce o imóvel rural, em virtude das atividades que nele se desempenham. Considera, porém, exagerada a concepção de especialistas que sustentam a máxima de que a propriedade é a função social, uma vez que “o processo expropriatório previsto no ordenamento jurídico pátrio seria questionável, na medida em que ele pressupõe indenização, e esta não deveria existir em favor do proprietário que não faz a terra cumprir seu papel como bem de produção”.

Destaca também, o referido autor, que há ainda posições menos rígidas, as quais consideram que o princípio da função social transformou o conceito de propriedade, à medida que teria incorporado ao seu conteúdo a retirada do direito de propriedade do catálogo dos direitos individuais, sem, todavia, excluí-lo do ordenamento jurídico pátrio. Mas, na verdade, o direito de propriedade nunca foi abolido do constitucionalismo brasileiro, pois sempre foi contemplado nas demais constituições anteriores. A Constituição Federal de 1988 apenas o

disciplinou em inciso particular, e em outro inciso o condicionou ao efetivo implemento da função social da propriedade (MARQUES, 2011, p. 34).

Por conseguinte, é possível observar que as determinações que circundam o cumprimento da função social da propriedade rural são mais exigentes, ao menos em parte, dos que os atinentes à propriedade urbana, disciplinada no art. 182, da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei. n. 10.257/2001). Embora esta pesquisa não tenha a pretensão de tratar sobre a política urbana, pois mantém suas atenções voltadas à política fundiária rural, cumpre destacar que o descumprimento da função social do solo urbano é tratado, sob alguns aspectos, de forma mais branda e ponderada pelo legislador constituinte quando comparado à desapropriação do imóvel rural. Prova disso é que enquanto os títulos da dívida agrária podem ser resgatados em até 20 anos, o pagamento por meio de títulos da dívida pública a que se refere o art. 182, § 4^a, III da CF/88, tem prazo de resgate de até 10 anos. Ou seja, em relação a esse aspecto temporal para o pagamento das dívidas, a propriedade agrária está em desfavor, à medida que os títulos agrários podem ser resgatados em até duas décadas, fato economicamente não muito rentável.

Diferenças também são encontradas na comparação entre os imóveis urbanos e rurais. A diferenciação ocorreu por conta do Decreto-Lei n. 7.499/45, que distinguiu os imóveis por conta das atividades neles realizadas. O art. 1^o, § 2^o, do referido decreto considera: “Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à industrialização conexa ou acessória dos produtos derivados dessas atividades”.

Dessa forma, as matérias atinentes à propriedade rural e urbana foram especificadas de modo distinto e com peculiaridades específicas no texto constitucional, segundo sua natureza e suas atribuições. Enquanto a Constituição reservou maior ênfase à produtividade do imóvel rural, a propriedade urbana se destaca por sua localização e por sua função social no ambiente urbano, de acordo com as diretrizes constitucionais e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) (ARBOIT, 2017, p. 310).

A principal distinção entre a função social do imóvel urbano e a do rural está nos critérios legalmente exigidos à efetivação de ambos. O cumprimento da função social do imóvel urbano está atrelado às diretrizes do plano diretor de cada cidade, conforme dispõe o art. 182, § 2^o, da CF. A função social da propriedade rural, por seu turno, é atendida quando observados os requisitos dispostos no art. 186, da CF.

Quanto à produtividade do imóvel rural, não é satisfatório apenas que a terra produza, pois é necessário que a produção tenha como proveito satisfazer os anseios da coletividade,

respeitando as determinações ambientais e sociais, conforme preconiza o texto constitucional. Assim, o imóvel rural deve produzir para o bem de toda a sociedade. Por conseguinte, destaca-se que a função social da propriedade rural corresponde a um direito social difuso, à medida que todos os seres humanos necessitam de alimentos. Não obstante, o cumprimento da função social exige observância à preservação do meio ambiente e ao cumprimento da legislação trabalhista, ou seja, ao pleno exercício do direito coletivo dos trabalhadores (ARBOIT, 2017, p. 310).

Com efeito, cabe ao proprietário cumprir os requisitos atinentes à função social. Os mandamentos constitucionais para o cumprimento da função social não podem ser concebidos como uma forma de punição, pois, em que pese o possuidor tenha o dever de desempenhar as determinações previstas na Constituição, este permanece como detentor e beneficiário imediato do imóvel, podendo usufruir de seus frutos e domínio. O que a função social propaga verdadeiramente é que não somente o proprietário seja favorecido com os proveitos decorrentes da terra, mas que este, além de colher seus rendimentos, atente para os anseios da coletividade, pois, dessa forma, todos são beneficiados. Diante disso, apenas o descumprimento da função social gera sanções ao possuidor, pois seu efetivo cumprimento possui o condão de assegurar a titularidade do bem e de resguardá-lo legalmente.

Sobre isso, Caterini (2005, p. 284) considera que a função social consiste, essencialmente, no reconhecimento de que os objetivos e propósitos do detentor da terra necessitam corresponder aos interesses dos não proprietários, os quais são designados pelo referido autor como “contraproprietários” (*apud* Dantas, 2015, p. 29).

A propriedade rural deve, então, cumprir sua função social, pois, quando explorada de forma eficiente, contribui com o bem-estar não apenas de seu proprietário, mas de toda a coletividade. Com isso, os interesses individuais não podem frustrar os anseios coletivos. O proprietário do imóvel rural pode e deve fazer o uso adequado da terra, gerando postos de trabalho e proveito econômico, mas a finalidade pecuniária deve zelar pelo bem social, com a devida observância das relações de trabalho e da preservação do meio ambiente.

Assim, em pese o caráter individual da propriedade seja relevante para fins de titularidade do imóvel e fomento para a economia, não deve se sobrepor ao interesse coletivo, por ser este um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito. Desse modo, a função social da propriedade consiste no reconhecimento dos deveres e direitos que o proprietário da terra possui perante a sociedade, pois, à medida que se torna detentor do domínio do imóvel, assume o encargo de cumprir com suas atribuições diante dos demais integrantes da

comunidade, com a responsabilidade de não adotar nenhuma conduta omissiva ou danosa que possa prejudicar a integridade do meio ambiente e da coletividade.

Diante disso, conforme explanado alhures, a fim de se alcançar o cumprimento da função social, a finalidade coletiva deve prevalecer em detrimento das prerrogativas individuais, até mesmo em obediência ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, do qual decorre a possibilidade de desapropriação, única forma supressiva de intervenção do Estado na propriedade. Ressalta-se que na visão doutrinária moderna todos os princípios administrativos decorrem da Constituição Federal. Assim, o respeito aos princípios constitucionais e demais princípios espalhados no ordenamento jurídico como um todo constitui forma de se efetivar a função social do imóvel rural no Estado Democrático de Direito.

Com efeito, “a propriedade que cumpre sua função social produz para o bem-estar do dono e o que sobra é levado para os centros de consumo, para exportação e geram recursos até para o Poder Público no que tange os impostos que disso decorrem” (RICALDE, 2018, p. 11). Destaca-se, ainda, o caráter de cláusula pétrea que reveste o instituto da função social da propriedade, não podendo ser suprimido do texto constitucional. O art. 5º, inciso XXIII, da CF/88 inseriu a função social da propriedade no rol dos direitos e das garantias individuais, os quais assumem papel de cláusulas pétreas na Constituição Federal, não admitindo, portanto, emenda constitucional para sua supressão.

Por conseguinte, o instituto da função social da propriedade também está disposto no título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, art. 170 *caput* e inciso III, da Constituição Federal. Não obstante, as diretrizes do art. 186 da CF, mencionadas anteriormente, devem ser observadas a partir de sua compreensão conjunta com outros incisos previstos no texto constitucional, a exemplo do art. 170 da CF. Por estar estabelecido no capítulo dos princípios gerais da atuação econômica, este dispositivo determina que a atividade agrária seja firmada no reconhecimento e na valorização do trabalho humano, assim como, na livre-iniciativa, com o propósito de assegurar a todos indivíduos existência digna, em concordância com os preceitos da justiça social (MATTOS NETO, 2018, p. 41).

As diretrizes do art. 186 também devem ser compreendidas conjuntamente com o art. 3º da CF, que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República, quais são: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a promoção do desenvolvimento nacional; a extirpação da pobreza e marginalização e a diminuição das desigualdades sociais e regionais; e o progresso para o bem de todos os indivíduos, sem distinção ou qualquer forma de discriminação. Mediante o exposto, cumpre assinalar que os requisitos legais, explanados

alhures, devem ser cumpridos simultaneamente, pois a observância ao princípio da função social depende do atendimento a todas as exigências legais previstas⁷.

1.2.2 Princípio da função social e a propriedade produtiva

A produtividade da terra é o fator de maior relevância entre os requisitos da propriedade funcional, pois é a produção que promove a construção de riquezas, ao gerar lucro a seu proprietário, por meio da exploração dos seus frutos, impactando na sociedade como um todo. A Constituição e a legislação infraconstitucional exigem produtividade. Não obstante, o próprio texto constitucional disciplinou expressamente que a lei ordinária destinaria tratamento especial à propriedade produtiva (art. 185, parágrafo único). Com efeito, a propriedade agrária é uma instituição jurídica voltada ao atendimento das necessidades econômicas (MARQUESI, 2013, p. 93 e 94).

Quando produtiva, a propriedade rural cumpre sua função social, logo, não está passível de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme explicado alhures. Apesar desta assertiva está prevista no texto constitucional, é necessário apontar algumas distinções dos dispositivos constitucionais que disciplinam o instituto da função social. Enquanto os incisos do art. 186 estabelecem as condicionantes cumulativas e indispensáveis ao cumprimento da função social, o art. 184, da Constituição Federal, dispõe que o imóvel rural que está em desacordo com a função social pode ser desapropriado, por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

A análise desses dois dispositivos constitucionais aduz que a não observância de qualquer um dos requisitos dispostos no art. 186 acarretaria na desapropriação do imóvel por interesse coletivo e com a finalidade de promover a reforma agrária. O inciso II, do art. 185, contudo, descarta a desapropriação do imóvel produtivo, ainda que não observado o cumprimento das demais condicionantes dispostas no art. 186, do texto constitucional. Então, as terras agrárias produtivas não estariam sujeitas à desapropriação (MARQUESI, 2013, p. 12).

Para o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), “terra produtiva não utilizada” é aquela passível de aproveitamento agropecuário, mas que não possui o devido proveito econômico. A definição refere-se à fertilidade ou à efetiva capacidade de produzir. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por sua vez, utiliza a

⁷ Proposta de emenda à Constituição (PEC) n° 80, apresentada em 21 de maio de 2019, pretende alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, que tratam da função social da propriedade urbana e rural, respectivamente.

supramencionada expressão para descrever a área total do imóvel, excluindo dessa definição as terras de reserva legal, as inaproveitáveis e a área efetivamente explorada. Ademais, o conceito de propriedade produtiva comporta críticas quanto a sua definição, como mencionado antes. Não obstante, corrente doutrinária sustenta que a inserção do termo propriedade produtiva na Carta Magna seria um instrumento utilizado pelo legislador constituinte com o intuito de inviabilizar a efetivação da reforma agrária, à medida que a propriedade rural produtiva não pode ser objeto de desapropriação (SANTOS, 1995, p. 245).

Ao dispor a Constituição Federal de 1988 que a legislação assegurará procedimento especial à propriedade produtiva, estabelecendo normas imprescindíveis ao cumprimento da função social, a Carta Magna teria reconhecido que a propriedade pode ser produtiva e, simultaneamente, não estar cumprindo sua função social. A hipótese em questão pode soar contraditória, à medida que o art. 184, da CF, dispõe sobre a desapropriação do imóvel que esteja em desacordo com os requisitos atinentes à função social. Em contrapartida, o art. 185 descarta a possibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, assim como, a desapropriação da pequena e média propriedade rural. O parágrafo único, do referido dispositivo constitucional, também garante tratamento especial à propriedade produtiva, dispondo que a legislação infraconstitucional disciplinará normas para o cumprimento de sua função social.

A tese, no entanto, de inviabilidade da reforma agrária teoricamente introduzida pelo legislador constituinte, sustentada por parte da doutrina, é contraposta pelo mapa⁸ de assentamentos divulgado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). No Sul do Pará (SR-27), por exemplo, no município de Marabá, o número de famílias assentadas soma 72.162 e os assentamentos chegam a 514. A área total de assentamentos é de 4.282.244,54 ha. Em Roraima a área total de assentamentos é de 1.442.597,48 ha e o número de famílias assentadas é de 16.566. Os dados são de levantamento atualizado em 31 de dezembro de 2017.

Marques (2011, p. 65) argumenta que o conceito de propriedade produtiva se confunde com a noção de empresa rural, a qual está inserida nas espécies de imóvel rural, sendo disciplinada pelo Estatuto da Terra, em seu art. 4º, inciso VI. Para efeitos legais, empresa rural é aquela que cumpre, por excelência, a função social da propriedade rural. Seus requisitos pouco se diferem dos demandados no art. 2º, do ET, e do art. 186, da CF. “Não é temerário dizer que a Empresa Rural se confunde com a ‘Propriedade produtiva’, criada na nova Carta Política do

⁸ INCRA. Incra nos estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em: 09 out. 2018.

país, em seu art. 185, inciso II. Essa é a primeira impressão que se tem com a leitura do art. 6º da Lei nº 8.629/93” (MARQUES, 2011, p. 65).

Dessa forma, considera-se produtiva a terra que alcance os graus de utilização e eficiência na sua exploração, de forma racional e sem desprezar seu caráter econômico, em consonância com os índices estabelecidos pelo órgão federal competente. Quanto ao aspecto econômico, são exigidos os mesmos requisitos para a caracterização da empresa rural. A correspondência de preceitos é o principal motivo que suscita, em um primeiro instante, a confusão entre os conceitos de propriedade produtiva e empresa rural. A partir de uma observação mais profunda, no entanto, é possível constatar que a função social da propriedade deve ser compreendida por meio de três aspectos: econômico, social e ecológico, conforme determina os preceitos constitucionais. Contudo, a propriedade produtiva disciplinada no art. 6º, da Lei n. 8.629/93, exige tão somente o requisito econômico, desconsiderando os aspectos social e ecológico (MARQUES, 2011, p. 66).

Os requisitos simultâneos e indispensáveis dispostos no art. 186, da CF, não deixam dúvidas quanto aos critérios imprescindíveis ao cumprimento da função social da propriedade agrária. O fato dessas quatro condicionantes não estarem presentes no Estatuto da Terra nem na legislação agrária representa ausência irrisória, diante da superior hierarquia da norma constitucional (MARQUESI, 2013, p. 102).

Os critérios condicionantes dispostos no aludido dispositivo constitucional representam um conjunto de valores assegurados aos não proprietários, ou seja, àqueles que se beneficiam da terra indiretamente, quer sejam trabalhadores ou a coletividade. Diante disso, ainda que a terra seja produtiva, se a utilização do imóvel agrário estiver em desacordo com algum desses requisitos constitucionais, sua funcionalidade estará comprometida. Destarte, a função social está muito além da concepção de produtividade econômica, à medida que abrange múltiplos fatores, direitos e deveres de interesse metaindividual, como será abordado no decorrer desta pesquisa (MARQUESI, 2013, p. 103).

1.2.3 Princípio da função social da propriedade e a proteção ao meio ambiente

A questão da preservação ambiental também deve ser procedida de forma adequada, em respeito à conservação do meio natural e dos recursos provenientes do meio ambiente. Deve-se observar ainda a continuidade do equilíbrio ecológico da propriedade, assim como, a sadia qualidade de vida das pessoas ao seu entorno (ARAÚJO, 2000, p. 165).

Não obstante, os objetivos da República Federativa do Brasil, disciplinados no art. 3º, do texto constitucional “perseguem o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade, vale dizer, de todos e de cada um dos cidadãos brasileiros e de todos os estrangeiros que residem legalmente no Brasil” (MILARÉ, 2014, p. 171).

Nesse sentido, o art. 225, da CF, determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser esse indispensável à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo, não apenas de forma imediata, mas também para as futuras gerações. Ressalta-se que o capítulo do Meio ambiente está inserido na Ordem Social. A questão social é justamente o alvo primordial das execuções do Poder Público e de todos os atores sociais. Assim, a Ordem Econômica submete-se à ordem social. O progresso econômico deve assumir papel de mecanismo capaz de prover os anseios sociais, sendo um meio para isso, não o objetivo maior. Diante disso, as iniciativas econômicas não podem, em hipótese nenhuma, frustrar o bem-estar ambiental, essencial ao desenvolvimento humano e às aspirações de toda a sociedade (MILARÉ, 2014, p. 172).

Nesse cenário de ponderação entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, está o fato de que o direito agrário não é mais “o direito da agricultura, ou o direito do agricultor, ou o direito do empresário rural, ou, ainda, o direito da reforma agrária, e passou a ser o Direito Alimentário e Direito Agroambiental” (MATTOS NETO, 2010, p. 96).

Diante disso, o direito agrário deve, sim, primar pela manutenção alimentícia da sociedade, mas sem desvencilhar do desígnio de proteger o meio ambiente e não findar os recursos naturais, com o intuito de salvaguardar o desenvolvimento sustentável. Mesmo porque a própria Carta Magna elencou o meio ambiente como direito fundamental, no referido art. 225, da CF, com o dever resguardá-lo às presentes e vindouras gerações.

Segundo Milaré (2014, p. 65), a manutenção do meio ambiente saudável é condição atrelada ao processo de desenvolvimento sustentável, o qual ainda encontra desafios de internalização e conscientização, estando ainda na dependência da própria sociedade para progredir e manter-se.

Por conseguinte, o progresso de exploração econômica do imóvel rural deve perseguir o crescimento econômico e a utilização adequada dos recursos naturais, em obediência aos mandamentos constitucionais. Isso porque “as relações jurídico-sociais estabelecidas pela propriedade são meio de equilíbrio social, tanto para os produtores quanto para a sociedade moderna” (MATTOS NETO, 2010, p. 98).

Não obstante, a própria atividade econômica do imóvel rural deve estar em concordância com o princípio da função social da propriedade. Concomitante a isso, “o fenômeno universal

de sensibilidade à natureza veio trazer elemento axiológico para o novo Direito Agrário. A atividade agrária está intimamente imbricada às riquezas naturais” (MATTOS NETO, 2010, p. 98).

Na atual conjuntura do Direito Agrário, a função social e econômica da propriedade está além da atividade laboral voltada à exploração econômica do solo e de seus recursos naturais. Além de usufruir e gozar do proveito financeiro proveniente dos frutos da terra, o titular do imóvel deve zelar para que os recursos naturais não sejam desperdiçados, escassos ou se esgotem, a fim de corresponder ao mandamento constitucional de conservar o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e vindouras (MATTOS NETO, 1998, p. 320).

Diante disso, observa-se que o pleno desenvolvimento agrário deve caminhar em compasso com o meio ambiente e com o uso sustentável dos recursos naturais, sem esgotá-los ou degradá-los, conforme preconizam os preceitos agroambientais. Esse cenário, no entanto, diverge, muitas vezes, dos intentos almejados pelo legislador constituinte. Tem-se como exemplo a Amazônia, região que “convive com um paradoxo brutal: as riquezas dos recursos naturais [...] abriga uma população nativa, afeiçoada ao seu *habitat*, desprovida das condições econômico-sociais mínimas da dignidade humana” (MATTOS NETO, 1998, p. 321). Por outro lado, nas sociedades em que não há desigualdades sociais avassaladoras, o desenvolvimento é viabilizado em favor da coletividade, o que não ocorre nas sociedades marcadas pelas mazelas sociais e econômicas de grande parte da população.

A necessidade de preservação do meio ambiente e dos recursos naturais também está prevista na Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinada na Lei n. 6.938/81, em seu art. 2º, em concordância com o princípio de direito agroambiental da conservação dos recursos ambientais. O referido dispositivo legal assegura ainda a observância das condições ao desenvolvimento sócio-econômico, a proteção à dignidade da vida humana, entre outros direitos (MATTOS NETO, 2018, p. 58).

Por conseguinte, como elucidado alhures, não se pode desprezar o fato que de a própria Constituição Federal, em seu art. 186, determina requisitos indispensáveis e cumulativos para a efetivação da função social da propriedade rural, entre os quais está a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”. Não poderia, então, a atividade agrária do imóvel rural negligenciar ou desconsiderar tal premissa.

Com efeito, tanto as determinações constitucionais quanto as previstas nas leis infraconstitucionais, anteriormente mencionadas, possuem como propósito primordial o cumprimento da função social da propriedade rural. Os intentos do legislador constituinte

podem ser verificados em normas que têm por finalidade detalhar com mais especificações os mandamentos dispostos no texto constitucional.

No quadro⁹ a seguir é possível observar essa correlação entre os preceitos constitucionais e a legislação atinente à reforma agrária (Lei n. 8.629/93), especialmente no que concerne ao atendimento da dimensão ambiental da função social da propriedade. Na tabela estão elencados alguns mandamentos constitucionais de maior relevância quanto aos critérios atinentes ao requisito ambiental, correlacionando os diversos dispositivos constitucionais sobre a temática, de forma a demonstrar o tratamento que o legislador constituinte concedeu ao tema, diante de sua significativa pertinência.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL Função Social da Propriedade (com destaque para requisito ambiental)	LEI DE REFORMA AGRÁRIA Estabelecimento de critérios e graus de exigência para atendimento do requisito ambiental da função social da propriedade	CONSTITUIÇÃO FEDERAL Base constitucional para os critérios e graus de exigência formulados na Lei de Reforma Agrária
<p>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:</p> <p>I – aproveitamento racional e adequado;</p> <p>II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;</p> <p>III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;</p> <p>IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.</p>	<p>Art. 9º. § 1º Considera-se</p> <p>adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis</p> <p>quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a</p> <p>manter o potencial produtivo da propriedade.</p> <p>§ 3º Considera-se</p> <p>preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à</p> <p>manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade</p> <p>e</p> <p>da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.</p>	<p>Art. 225.</p> <p>Todos têm direito ao</p> <p>meio ambiente ecologicamente equilibrado,</p> <p>bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de</p> <p>defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p>

Tabela 3: relação entre as disposições constitucionais e a norma positivada na Lei da Reforma Agrária (Lei n. 8.629/93) acerca do cumprimento da função social da propriedade rural.

Com efeito, os artigos 186 e 225, da Constituição Federal, e o art. 9º, da Lei n. 8.629/93 disciplinam, concomitantemente, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, ressalvada as peculiaridades apresentadas em cada um desses dispositivos legais, como observa-se no quadro acima.

⁹ Relação entre o cumprimento da Lei de Reforma Agrária e o atendimento da dimensão ambiental da função social da propriedade prevista na Constituição Federal. Disponível em: <<https://www.labecoba-ufba.com/adequacao-ambiental-das-propriedade>>. Acesso em: 10 jun. de 2021.

1.2.4 Princípio da função social e o direito de propriedade

Embora não seja escopo desta pesquisa discutir com afinco sobre as bases que sustentam o direito de propriedade, faz-se necessário pontuar os aspectos primordiais que correlacionam a função social ao direito de propriedade. No Brasil, o direito de propriedade iniciou-se com a Coroa Portuguesa outorgando esse direito aos particulares, por meio das chamadas Donatarias ou Capitâneas. Porções de terras eram concedidas pela monarquia lusitana aos fidalgos, que, ao recebê-las, tinham a incumbência de administrá-las na posição de donatários. A partir de então, o direito de propriedade percorreu um longo percurso, que se mescla e se confunde com a própria história de descobrimento e formação do País (PITSICA 2016, p. 29).

A propriedade somente foi efetivamente regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Terras (Lei n. 601/ 1950), que dispõe especialmente sobre a propriedade rural. A referida legislação ganhou visibilidade ao alterar a forma de aquisição das propriedades e ao dispor sobre diversos aspectos operacionais essenciais a sua aplicação. Por conseguinte, seus titulares assumiram posição de relevância, à medida que receberam a incumbência de estarem a frente do cumprimento de uma série de determinações relacionadas ao domínio da terra. A Lei n. 601/ 1950 foi instituída com o propósito de resguardar a detenção do possuidor que, mesmo sem título dominial, apresentava ocupação alicerçada nos seguintes critérios: cultura efetiva e moradia habitual (PITSICA 2016, p. 32 e 33).

Para Arboit (2017, p. 309), o direito de propriedade é definido como um regime jurídico, por meio do qual seu detentor possui direitos, e deve cumprir obrigações e responsabilidades, resultantes da utilização ou não do imóvel. A terra é considerada meio produção, especialmente de alimentos, possuindo, portanto, finalidades coletivas.

Fensterseifer (2005, p. 14) considera a função social como elemento e pré-requisito existencial ao direito de propriedade, à medida que o direito de propriedade está intrinsecamente interligado ao efetivo cumprimento da função social. Isso porque no ordenamento jurídico pátrio, o imóvel que não atende a sua função social, não está em consonância com a ordem constitucional instituída.

Segundo o referido autor, a função social da propriedade não deve ser observada como um conjunto de princípios pragmáticos, pois a definição mais adequada seria aquela cuja a compreensão está alicerçada na acepção da função social como elemento constitutivo da conceituação jurídica de propriedade. Por conseguinte, o imóvel que não observa os requisitos constitucionais indispensáveis ao cumprimento de sua função social, não pode ser protegido

pela tutela jurisdicional, uma vez que estará em desacordo com fundamentos jurídicos que atribuem o direito de propriedade a seu titular (FENSTERSEIFER, 2005, p. 13 e 14).

Assim como a função da propriedade, o direito de propriedade deve ser concebido a partir de uma perspectiva social, não individualista. A utilização da propriedade de forma inadequada, em desconformidade com a sua função social – que também compreende sua função ambiental – provoca desarmonia socioeconômica, ocasionando desigualdades sociais. Nesse sentido, o descumprimento da função social da propriedade seria uma transgressão às normas fundamentais de direitos humanos (FENSTERSEIFER, 2005, p. 15).

Por conseguinte, o exercício do direito de propriedade alcança seu conteúdo material e seu limite na harmonia das relações sociais. Na linha tênue entre os interesses individuais e coletivos, os de caráter social devem sobrepujar. Assim, a função social assume papel primordial de conduzir e condicionar o exercício do direito de propriedade de forma coerente e equilibrada, zelando pelos anseios e pelas pretensões sociais (FENSTERSEIFER, 2005, p. 20).

A propriedade sobre o bem carrega consigo a faculdade de o proprietário utilizar, modificar e usufruir da coisa da forma que considere mais oportuna, desde que observados os liames legais. Essa prerrogativa confere dever jurídico, o qual corresponde a uma obrigação passiva universal, resultante do efeito *erga omnes* do direito. Em vista disso, o conceito de propriedade manifesta, a princípio, os direitos que o titular do bem tem sobre ele, conforme preconiza o Código Civil de 2002, do qual se extrai essa tentativa de definição, mas que, na verdade, dispõe apenas sobre os poderes do particular sobre a propriedade (PITSICA 2016, p. 12). Assim, o art. 1.228, do CC não apresenta uma definição de propriedade, pois se dedica apenas a enunciar os poderes do titular do imóvel, a saber: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Entre os inúmeros aspectos possíveis de se conceituar o direito de propriedade, Pitsica (2016, p. 16 e 17) destaca os critérios: analítico, sintético e descritivo. Os critérios analítico e sintético são responsáveis por delinear os traços mais visíveis da propriedade, à medida que se dedicam às características de submissão e exteriorização dos poderes que o proprietário possui sobre o bem. O critério descritivo, por sua vez, sujeita a propriedade a suas características e modalidades, fazendo com que o imóvel seja subordinado às determinações de seu titular e às disposições legais. As peculiaridades do critério analítico relacionadas à propriedade, quando observadas de forma apartada, têm sido constantemente associadas ao conceito de propriedade. Ocorre, todavia, que, na busca dessa definição, o que se encontra, na verdade, é a exposição das

possibilidades de intervenção e utilização da coisa e os direitos que o titular tem sobre o bem, e não exatamente a significação plena e multifacetada da propriedade.

A propriedade, então, pode ser conceituada a partir da observação de seus elementos intrínsecos: absolutismo, exclusivismo e perpetuidade. A junção desses três elementos qualifica a limitação quanto à função social da propriedade, especialmente no tocante a sua natureza jurídica, a restrição relacionada a sua resolubilidade e perspectiva *erga omnes*. Sob essa visão a propriedade é considerada um direito real relacionado às pessoas, o qual está muito além do direito que seu detentor possui sobre o bem, pois também abrange diversas alternativas, oportunidades e meios que o proprietário tem para fazer uso da terra (PITSICA 2016, p. 17).

As inúmeras definições do conceito de propriedade refletem o seu desenvolvimento e sua trajetória percorrida ao longo de décadas. Como resultado desse percurso tem-se o entendimento de que não há apenas uma única conceituação e compreensão acerca do conceito e do direito de propriedade, especialmente quando se está diante de diversas e distintas situações concretas, com peculiaridades e necessidades específicas, as quais precisam ser tuteladas pelo direito (PITSICA 2016, p. 18).

1.3 A competência do órgão federal executor da política agrária e de outras entidades para fiscalizar o cumprimento da função social

As ações conduzidas pelo órgão executor da política agrária são imprescindíveis à constatação do cumprimento ou não da função social da propriedade. Antes da judicialização das demandas, cabe ao órgão fiscalizador averiguar denúncias e possíveis irregularidades, especialmente quanto a questões ambientais e trabalhistas. A competência fiscalizatória para esse controle imprescindível cabe ao órgão federal executor da reforma agrária, conforme dispõe o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/93, a saber:

§ 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 dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

As situações em que o órgão executor pode fazer uso do poder de polícia estão previstas no art. 9º, § 2º, da Lei n. 8.629/93, as quais podem ser realizadas por meio de operações corriqueiras, a fim de inspecionar a terra titulada. Entre as atuações irregulares que devem ser alvo das operações de vistorias do órgão fiscalizador está o uso inapropriado dos recursos

naturais disponíveis, que corresponde, por exemplo, ao proveito ou cultivo indevido em áreas de preservação permanente ou de reserva legal. Não é raro que laudos agrônômicos fiscalizatórios atestem porcentagem de utilização superior a 100% do Grau de Utilização da Terra (GTU) nos imóveis rurais averiguados que estão em desacordo com os requisitos de cumprimento da função social (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 41).

Por conseguinte, o órgão federal executor da reforma agrária deve conferir, para fins de cálculo de produtividade, se a Área de Preservação Permanente (APP) foi efetivamente preservada, pois a competência de mensurar a perspectiva objetivável da legislação ambiental foi atribuída ao órgão, além de outras. Salienta-se que o Grau de Utilização da Terra é auferido por meio de percentual extraído entre as áreas, após exclusão da área não aproveitável e a área de efetiva preservação permanente, conforme critério objetivo disposto nos artigos 2º, 3º e 10 do Código Florestal. Ressalta-se que divergências quanto às áreas de exploração do imóvel refletem diretamente no Grau de Eficiência na Exploração (GEE). (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 41 e 42).

As espécies típicas de ilícito ambiental são divididas em duas categorias: as de natureza objetivável de plano e as objetiváveis após o devido processo legal e sentença de mérito. As primeiras correspondem aos ilícitos que podem ser constatados de imediato, no momento da vistoria, pelos agentes fiscalizadores, que, no uso de suas atribuições, podem autuar imóveis e proceder com as devidas sanções administrativas. Após prolação de juízo de mérito, as de natureza objetiváveis, por sua vez, não podem ser alvo de qualquer ingerência do órgão executor da política e reforma agrária, pois correspondem a atividades de competência exclusiva do órgão executor da política ambiental federal (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 38).

Em princípio, compete ao órgão federal executor da política ambiental a gerência e vigilância do cumprimento de ações impositivas e a defesa das execuções legislativas de natureza ambiental. Ao órgão federal executor trabalhista caberia, em tese, a fiscalização das relações de trabalho. “Daí a objeção a que o órgão executor da política agrária federal possa considerar ilícita produtividade de imóvel em que ele próprio haja constatado irregularidade posta às competências repressoras daqueles órgãos” (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 37).

Desse modo, incumbe ao órgão federal executor da política e reforma agrária conduzir as ações fiscalizatórias condicionantes ao cumprimento da função social da propriedade rural. Ao constatar a inobservância e violação dos requisitos constitucionais, o órgão não pode se eximir de suas responsabilidades. Deve, inquestionavelmente, proceder com os adequados trâmites necessários, observando o devido processo legal administrativo (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 38).

Em ações de alta demanda e que envolvam atividades conexas, especialmente em razão da complexidade do ilícito, devem ser realizadas operações conjuntas pelo órgão federal executor da reforma agrária e pelo órgão cuja a ação de fiscalização possua conectividade, de acordo com a situação. Assim, as atividades do órgão de reforma agrária podem ser desenvolvidas em parceria com o órgão federal executor da política ambiental ou órgão federal executor da política trabalhista. Para maior efetividade das ações, cabe ao órgão federal executor da reforma agrária, juntamente com esses demais órgãos, desenvolver normas técnicas e outros procedimentos necessários à efetividade das ações, em observância aos mandamentos do art. 186 da CF e art. 9º, da Lei n. 8.629/93 (PINTO JÚNIOR e FARIAS, 2005, p. 42).

Cumprir destacar que a proteção do meio ambiente é competência comum entre os entes federativos: união, estados e municípios, conforme dispõe o art. 23, da Constituição Federal. O referido dispositivo legal, em seus incisos III, VI e VII, disciplina acerca do combate à poluição, a preservação da floresta, fauna e flora, entre outras matérias. Cabe aos entes federativos o dever de tutelar e fiscalizar a utilização adequada dos recursos naturais no território nacional. Com o intuito de corroborar com as determinações do legislador constituinte, foi acrescentada a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que inclui o parágrafo único ao referido artigo, dispondo que caberia a leis complementares a fixação de normas para a colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com a finalidade de viabilizar maior eficácia às ações governamentais dos entes federados, foi criada a Lei Complementar nº 140/ 2011, que estabelece normas à cooperação entre os entes federados, nos termos mandamentais do *caput* do art. 23 e incisos III, VI e VII, da CF. A referida legislação complementar dispõe sobre ações administrativas resultantes do exercício da competência comum no tocante à proteção do meio ambiente, preservação do ecossistema e dos recursos naturais, além de outras prerrogativas.

A aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n. 11.284/2006), por sua vez, transferiu totalmente o gerenciamento e controle das florestas presentes no território nacional aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destituindo toda a administração do governo federal sobre a matéria. Com o advento da Lei n. 11.284/2006 e da Lei Complementar 140/2011, a competência da União quanto à gestão dos recursos florestais foi modificada, incumbido ao governo federal a gerência de empreendimentos e atividades.¹⁰

¹⁰ Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 – Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

Assim, as ações a serem desempenhadas pela União correspondem às áreas localizadas entre o Brasil e países que fazem fronteira com o território nacional; as áreas e atividades desempenhadas em terras indígenas; as localizadas em plataforma continental ou zona econômica exclusiva; as executadas em dois ou mais estados; e as instaladas em unidades de conservação instituídas pela União, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APA).

Por conseguinte, estados e municípios ficaram responsáveis pelo gerenciamento do licenciamento ambiental dos imóveis rurais; das áreas de desmatamento; do manejo florestal destinado à produção de madeira e outros produtos não-madeireiros, assim como, sobre o controle do fluxo de madeiras e de produtos florestais não-madeireiros; assistência ao replantio florestal; ações de monitoramento e fiscalizatórias, além de outras atribuições. Cabe, portanto, a estados e municípios instituir órgãos para gerenciar ações fiscalizatórias e de controle dos recursos florestais. No Pará, por exemplo, informações relativas à gestão florestal no Estado ficam sob gerência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA).

À frente das ações fiscalizatórias em todo território nacional está o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal criada em 1989 e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme determina o art. 2º da Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. A referida legislação dispõe em seu art. 2º, incisos, I, II e III, que cabe ao IBAMA: executar o poder de polícia ambiental; desenvolver ações federais atinentes à política nacional de meio ambiente, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização dos recursos ambientais; executar ações supletivas de competência da União, em cumprimento à legislação ambiental vigente, além de outros encargos.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é outro órgão nacional que também executa ações fiscalizatórias frente às questões ambientais. Criado pela Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, o instituto é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, atrelada ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Os incisos do art. 1º da referida legislação dispõem sobre as finalidades e atribuições do ICMBio, entre as quais

Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 – Dá nova redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 – Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

IBAMA. Competências do Ibama e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2017. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/descentralizacao-da-gestao-florestal/competencias-do-ibama-e-dos-orgaos-estaduais-de-meio-ambiente>. Acesso em: 8 set. 2021.

se destaca a execução de ações da política nacional das unidades de conservação da natureza, quanto às competências nacionais referentes à gestão, implantação, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União. Cabe ainda ao Instituto Chico Mendes fomentar e executar programas de pesquisas voltados à biodiversidade e à educação ambiental, além do incentivo de políticas destinadas ao extrativismo e às populações tradicionais localizadas nas unidades de conservação. Assim como o IBAMA e outros órgãos vinculados à administração direta e indireta, o instituto também exerce poder de polícia ambiental com a finalidade de proteger as unidades de conservação demarcadas pela União (art. 1º, IV, da Lei 11.516/ 2007).

Ressalta-se que, embora executem demandas específicas, tanto o órgão federal executor da política ambiental, quanto o IBAMA, o ICMBio, e as secretarias estaduais e municipais de meio ambiente dos estados e municípios atuam no combate de ilegalidades e da utilização indiscriminada dos recursos ambientais, seja por meio da implementação de medidas isoladas ou operações articuladas entre os órgãos e demais entidades envolvidas. As ações fiscalizatórias de prevenção e enfrentamento às infrações ambientais executadas por esses órgãos são de substancial importância ao efetivo cumprimento da função social da propriedade, visto que, como abordado alhures, um dos pilares da função social do imóvel rural é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (art. 186, II, da CF).

1.4 Função social da propriedade na contemporaneidade

Atualmente, a função social da propriedade se reveste de três elementos para definir suas acepções: econômico, social e o ambiental. Imersa a essa concepção, a terra é considerada como instrumento à concretização da dignidade do trabalhador rural, além de medida imprescindível às atividades produtivas. Sob o aspecto econômico, a terra é concebida como bem de produção, à medida em que é destinada à produção agrícola e agropecuária. Sob a perspectiva social, a terra é meio de subsistência e sustento tanto para seu proprietário como para os que nela exercem atividade laboral. Sob o prisma ambiental, incumbe ao titular do imóvel zelar pela conservação dos recursos naturais aos quais tem acesso, resguardando-os para as presentes e próximas gerações (MATTOS NETO, 2018, p. 40).

Desse modo, a tríade social, econômica e ambiental são os componentes constitutivos da função social da propriedade e, por isso, não podem ser assistidas de forma apartada, como será abordado adiante. Proprietários e trabalhadores têm o direito de colher e gozar os frutos econômicos proveniente de seus esforços, ressalvada as devidas medidas de proteção do meio

ambiente. As normas trabalhistas devem ser observadas, pois dignificam o trabalho humano. Da mesma forma, as normas ambientais devem ser criteriosamente seguidas. Um aspecto não exclui o outro, pois apenas a somatória de todos eles corresponde aos fatores que compõem a função social da propriedade.

Não obstante, não adianta progredir em um aspecto e negligenciar os demais, pois, por serem critérios simultâneos, estão intrinsecamente interligados, e a não observância de um dos três elementos implica no não cumprimento da função social como um todo, por serem critérios correlatos, como será elucidado adiante. Assim, o titular do imóvel não pode alegar que executou plenamente as normas trabalhistas, se não atendeu os preceitos ambientais, pois o efetivo cumprimento está condicionado à execução de ações conjuntas.

Abordar a temática da função social da propriedade é dedicar-se ao tratamento de questões habituais do dia a dia. Com efeito, segundo Pitsica (2016, p. 42), é possível, inclusive, adotar o termo “utilização responsável da propriedade” em substituição ao termo função social, por ser esta uma conceituação ampla e extensa.

Nesse sentido, é cediço que o princípio da função social da propriedade está além dos dispositivos constitucionais o que disciplinam. Por ser um direito fundamental, carrega consigo múltiplos significados e sentidos, os quais não podem ser restringidos de forma arbitrária. O entendimento atual sobre a função social da propriedade requer que este instituto seja compreendido concomitantemente com outros princípios fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana. É justamente esse olhar humanizado, que incide sobre a propriedade, o responsável por manifestar a vertente social do imóvel agrário, a qual reverbera em seus proprietários e possuidores, trabalhadores, nas famílias que tiram seu sustento dos proventos da terra e na sociedade como um todo.

Sob esse aspecto, a propriedade – enquanto bem de consumo – deixa de ser o eixo central, passando a ter de fato uma função: quando os pilares econômicos, social e ambiental se unem e impactam positivamente na qualidade e na promoção da dignidade das pessoas. A garantia, portanto, de condições basilares indispensáveis à subsistência, a partir dos proveitos dos frutos e do cumprimento da função social da terra, está pautada em um conjunto basilar de direitos, que, por sua vez, estão firmados em direitos fundamentais, que constituem um mínimo existencial, como será abordado adiante.

2 MÍNIMO EXISTENCIAL: UMA CONCEPÇÃO A PARTIR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para uma pertinente compreensão acerca da função social como instrumento para o cumprimento do mínimo existencial ecológico, é indispensável abordar o contexto histórico e social que nortearam as bases do mínimo existencial e de sua concepção a partir dos direitos fundamentais. Após a abordagem da origem e dos pressupostos que conduzem o instituto da função social da propriedade rural, a presente pesquisa dirige seu afinco ao mínimo existencial, com o propósito de posteriormente correlacioná-lo, no decorrer desta inquirição, com os intentos do princípio da função social da propriedade.

Antes de avançar no debate acerca das peculiaridades primordiais do mínimo existencial ecológico – uma das temáticas fundamentais desta pesquisa, faz-se necessário sinalar contextos importantes que permeiam a construção da concepção de mínimo existencial, macroconceito do qual deriva a noção de mínimo existencial ecológico. Precipuamente, destaca-se que o mínimo existencial ou “piso vital mínimo” é, por excelência, um instituto doutrinário, originário da Alemanha, na década de 1950. O alemão Otto Bachof foi o primeiro doutrinador a apontar a necessidade de inserção do mínimo existencial em determinadas comunidades, no sentido de que algumas prestações básicas eram essenciais a certos indivíduos.

Em decisão proferida em 1951, o Tribunal Constitucional Federal Alemão reconheceu inicialmente o que mais tarde seria entendido como direito ao mínimo vital, ao considerar “que do descumprimento do dever do legislador de realizar o Estado social poderia surgir algum direito a ser reclamado perante a jurisdição constitucional” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 55), embora tenha rejeitado o direito fundamental a uma assistência eficaz por parte do Estado. Alguns anos depois, o Tribunal Administrativo Federal alemão reconheceu, em decisão proferida em 1954, o direito subjetivo do indivíduo a obter prestações materiais do Estado essenciais à existência digna, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, no direito geral de liberdade e no direito à vida.

O inusitado é que, até a década de 50, a Constituição alemã não contemplava em seu bojo os direitos sociais. Apesar disso, segundo Torres (2009, p. 64 e seg.), as Cortes Constitucionais, especialmente a alemã e a dos Estados Unidos, debruçaram-se, a partir da década de 70, sobre a questão do mínimo existencial, especialmente acerca da distinção entre direitos de liberdade e direitos sociais e sobre a fixação das características das categorias de direitos sociais (direitos fundamentais sociais ou direitos alcançados pelos direitos fundamentais), com a intenção de configurar o mínimo existencial. Mais tarde, na década de

90, o Tribunal Constitucional alemão pronunciou suas decisões mais relevantes sobre o mínimo existencial, inclusive determinando seu limite quantitativo.

Não obstante, a Suprema Corte americana proferiu entendimento doutrinário de que o mínimo existencial poderia surgir da incorporação de interesses fundamentais (*fundamental interests*) nos direitos políticos, assim como, nos econômicos e sociais. Posteriormente, abordou a questão de mínimo de proteção (*minimum protection*). “De notar que é extremamente difícil definir o exato contorno desses direitos sociais tocados pelos interesses fundamentais” (TORRES, 2009, p. 66). Por outro lado, a Corte americana considerou a extensão da ideia de direitos constitucionais, em diversos mandados de injunção, como sendo aqueles imprescindíveis à sobrevivência e que promovam, ao menos, mínimo de dignidade.

Segundo Torres (2009, p. 3 e 7), o mínimo existencial tem suas raízes alicerçadas na ideia de pobreza. Galgou seus primeiros passos a partir da vedação da tributação do mínimo necessário ao sustento. Alcançou os direitos de proteção e assistência e, com isso, conseguiu patamar de evidência com as teorias da jusfundamentalidade dos direitos sociais. Atualmente, o mínimo existencial estende seus anseios pautado no Estado Democrático de Direito, sob a perspectiva da teoria dos direitos humanos e do constitucionalismo.

Embora os principais documentos e tratados internacionais de direitos humanos contemplem o mínimo existencial, mesmo que de forma implícita, “o direito ao mínimo não conta com previsão expressa na Constituição Federal de 1988. Decorre da própria estrutura dos direitos fundamentais e dos objetivos fundamentais da República Federativa” (MELLO, 2014, p. 57). Esses objetivos constitucionais têm como propósito promover, sobretudo, uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF), além de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, da CF). Torres (2009, p. 8) destaca que as diversas constituições do Ocidente também não contemplam o direito ao mínimo existencial, com exceção a do Canadá, que trata do tema de forma indireta. A constituição japonesa, por sua vez, expressa: “Todos terão direito à manutenção de padrão mínimo de subsistência cultural e de saúde” (art. 25).

A concepção de mínimo existencial está alicerçada na ideia de um conjunto de direitos essenciais que todo e qualquer cidadão deve ter assegurado com o intuito de alcançar uma vida digna. Sobre isso, Bitencourt Neto (2010, p. 107) afirma que o mínimo está atrelado, em sua essência, à dignidade humana, liberdade e igualdade fática ou material. Também é possível associar a noção de mínimo à solidariedade entre membros da sociedade e nações, assim como, à justiça, moral e segurança.

Ao considerar seu entendimento semântico, o mínimo existencial pode ser compreendido como a “menor porção de existência” necessária à manutenção da vida dos indivíduos. Essa tentativa de definição linguística poderia até mesmo sugerir um sentido matemático, em decorrência da palavra “porção”, que remete à ideia de quantidade e medida mensurável de algo. Não obstante, é incontestável que o conteúdo do “mínimo existencial” não se atém somente ao seu significado linguístico, tendo estreita relação com a dignidade da pessoa humana (RISSI, 2017, p. 100). Não há controvérsias em se afirmar que, quanto a sua compreensão jurídica, o mínimo existencial está relacionado a condições materiais indispensáveis à manutenção de uma existência digna (RISSI, 2017, p. 100; SARLET, 2007, p. 105).

O mínimo existencial expressa a porção mínima e indispensável à garantia da dignidade humana, sem a qual o próprio direito não pode ser efetivado, pois sem essa prestação basilar não é possível assegurar direitos. Contudo, esse conjunto mínimo de direitos, também denominado de núcleo essencial de direitos, possui caráter subjetivo, até mesmo pelo fato de o direito ser uma ciência que está em constante transformação. Por isso, a definição desse núcleo essencial deve considerar os processos e as contribuições históricas e culturais da sociedade, entre outras (BISPO, 2014, p. 95-96).

Mesmo sem expressa previsão constitucional, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, no rol dos direitos sociais, reserva certo espaço para o mínimo existencial, “tendo em vista que este se aproxima dos direitos fundamentais sociais ou, em outro giro, o mínimo existencial marca a jusfundamentalidade dos direitos sociais” (TORRES, 2009, p. 9). O fato de o mínimo existencial não estar taxativamente previsto na ordem constitucional brasileira, não implica sua inexistência. A máxima normativa que o sustenta está enraizada no princípio da dignidade humana. Além disso, pode ser observado em diversos dispositivos espalhados pelo texto constitucional e nas legislações infraconstitucional (RISSI, 2017, p. 11).

Dessa forma, é possível observar que o mínimo existencial está alicerçado em diversos pilares sociais indispensáveis à própria existência humana. Assim, embora a nomenclatura “mínimo” sugira um significado quantitativo ínfimo e pequeno, o mínimo existencial não deve ser compreendido de forma simplória ou irrisória. Pelo contrário, o desafio desta pesquisa é justamente explorar os caminhos e as possibilidades que podem ser desbravados a partir de um olhar atento ao mínimo existencial, especialmente em relação a sua contribuição ao efetivo cumprimento da função social da propriedade rural.

Para melhor compreensão do mínimo existencial faz-se necessário sinalar ainda de que forma a ascensão do mínimo existencial ocorreu internacionalmente. Em âmbito internacional,

a concepção de mínimo existencial é observada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. 25, a saber:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (DUDH, 1948, art. 25).

Da mesma maneira, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 dispõe no art. 1º, § 1º, que o desenvolvimento é um direito inerente ao ser humano, a saber:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 disciplina no art. 1º, § 1º).

Para que tal direito ao desenvolvimento e outros sejam concretizados, o documento internacional disciplina, no art. 2º, § 3º, que cabe aos Estados o direito e dever de elaborar políticas, em âmbito nacional, adequadas ao desenvolvimento social voltadas, especialmente, “ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes”.

Observa-se, então, que este conjunto de direitos em busca do desenvolvimento humano e da sociedade de forma geral, que constitui a concepção de “mínimo existencial”, tem o Estado como principal agente ativo da efetivação de tais direitos e garantias, mesmo que estes sejam promovidos de forma a não atender a todos os cidadãos, mas faz-se necessário que, ao menos, os mais vulneráveis ou que se encontrem em situação de vulnerabilidade momentânea sejam resguardados por essa tutela mínima de direitos. Mas ressalta-se que o direito ao mínimo é destinado a todo e qualquer cidadão, independente de classe social.

2.1 A esfera de proteção dos direitos fundamentais na Constituição Federal

É salutar ressaltar que os direitos fundamentais, na esfera do Estado constitucional, exercem papel primordial. A Constituição seria o próprio Estado constitucional, à “medida em

que pressupõe uma atuação juridicamente programada e controlada dos órgãos estatais, constitui condição de existência das liberdades fundamentais, de tal sorte que os direitos fundamentais somente poderão aspirar à eficácia no âmbito do autêntico Estado constitucional” (SARLET, 2018, 60).

Sarlet (2018, p. 63) destaca a relação entre os direitos fundamentais e o princípio do Estado Social abarcado pela Constituição Federal de 1988. E, apesar da Carta Magna não contemplar explicitamente a República Federativa do Brasil como um Estado Social e Democrático de Direito, pois o art. 1º, *caput*, da CF, faz menção somente aos termos democrático e de Direito, na doutrina não há hesitação quanto à proteção do princípio fundamental do Estado Social pela constituinte brasileira.

O mesmo ocorre com os demais princípios expressamente positivados na Constituição Federal, a exemplo dos princípios da dignidade da pessoa humana; e o da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, previstos no título I da CF. Isso decorre de uma extensa gama de direitos fundamentais sociais, que, além do catálogo dos direitos sociais (arts. 7º a 11 da CF), compreende outros vários direitos voltados a prestações sociais pelo Estado, como demonstra o art. 6º e outros espalhados pela Carta Magna (SARLET, 2018, p. 63).

A proximidade dos direitos fundamentais com a concepção de democracia também merece destaque. Os direitos fundamentais podem ser compreendidos, ao mesmo tempo, como instrumento, garantia e pressuposto à efetivação do princípio democrático da autodeterminação do povo. A viabilização desses direitos ocorre por: intermédio do reconhecimento do direito à isonomia, em decorrência de leis e benefícios igualitários aos cidadãos; mediante um ambiente de liberdade de fato; e pela concessão do direito de participação popular, com transparência e igualdade de oportunidades, em observância às normas de cooperação da sociedade nas decisões políticas e no debate público de forma ampla (SARLET, 2018, p. 62).

Nesse contexto, frisa-se que esta pesquisa não possui a pretensão de esgotar a temática entorno dos direitos fundamentais, mesmo porque se trata de matéria abrangente e que suscita diversas questões. Necessário se faz, no entanto, abordar pontos pertinentes sobre o tema, até mesmo para melhor compreensão do objeto central desta perquisição científica. Assim, a pesquisa dedica-se ao estudo dos principais desdobramentos acerca dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.

Algumas inovações pautadas pelo legislador constituinte podem ser apontadas, entre as quais se destaca a conjuntura topográfica dos direitos fundamentais positivados no início da Constituição Federal, após o preâmbulo e os princípios fundamentais. Sobre isso, Sarlet (2018, p. 67) afirma: “na medida em que os direitos fundamentais constituem parâmetro hermenêutico

e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica, também vai ao encontro da melhor tradição do constitucionalismo na esfera dos direitos fundamentais”. Ademais, ressalta que a própria terminologia “direitos e garantias fundamentais” é uma inovação, pois nas constituições antecedentes era comum fazer uso do termo “direitos e garantias individuais”.

Não obstante, a admissão dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no rol dos direitos fundamentais reafirma sua posição de legítimos direitos fundamentais, uma vez que nas constituições antecedentes os direitos sociais estavam disciplinados no capítulo da ordem econômica e social. Outra inovação importante foi aplicabilidade imediata das normas de conteúdo de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF), excluindo sua vertente pragmática, enquanto não houver consenso sobre a abrangência dessa previsão legal.

Por conseguinte, é evidente que a ampliação do rol de direitos fundamentais é uma das maiores conquistas na Constituição Federal de 1988, como demonstra os 78 incisos do art. 5º, da Carta Magna. Cumpre ressaltar ainda que o leque de direitos fundamentais (Título II da CF), além de contemplar direitos fundamentais de várias dimensões, está em consonância com a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e com demais pactos internacionais sobre Direitos Humanos. O catálogo de direitos é extenso e inclui diversas garantias, como exemplifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da CF), considerado direito de terceira geração (SARLET, 2018, p. 68).

Mesmo diante da notável ampliação do rol de direitos e garantias fundamentais, Sarlet (2018, p. 69) considera que esse catálogo apresenta fragilidades, pois “foram incluídas diversas posições jurídicas de ‘fundamentalidade’ ao menos discutíveis, conduzindo – como se tem verificado ao longo dos anos – a um desprestígio do especial *status* gozado pelos direitos fundamentais”. Mas frisa que essa ausência de prestígio e efetividade nada se relaciona com o extenso quantitativo de direitos fundamentais.

Apesar desses aspectos desfavoráveis, Sarlet (2018, p. 70) considera que os direitos fundamentais estão na fase mais propícia da trajetória do constitucionalismo brasileiro, especialmente em virtude do seu reconhecimento pela ordem jurídica positiva pátria e pelo arcabouço normativo colocado à disposição dos operadores do Direito, sobretudo, no que confere às inúmeras oportunidades de efetivação do ordenamento jurídico posto. Adverte, no entanto, que para impedir o retrocesso dos avanços alcançados, faz-se necessário o empenho e a implementação efetiva de ações por parte de todo o Poder Público e de todos os indivíduos.

Por meio de diversos dispositivos constitucionais é possível notar a intenção do legislador constituinte em proteger o núcleo dos direitos fundamentais, embora observe-se lacunas. É necessário, no entanto, fazer com que esses direitos sejam, de fato, concretizados e

que não fiquem apenas nas páginas da Carta Magna. Isso é o que Hesse (1991) chama de “vontade de Constituição”, pois considera que não se deve aguardar por conflitos entre o ordenamento constitucional e a realidade política e social para a adoção de medidas. Mesmo porque não se poderia “prever o desfecho de tal embate, uma vez que os pressupostos asseguradores da força normativa da Constituição não foram plenamente satisfeitos” (HESSE, 1991, p. 32). Por isso, segundo o autor, o fortalecimento normativo da Constituição é a maior resposta que se poderia dar a imbróglis como esses.

Antes se adentrar no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, é necessário frisar que há uma gama de direitos fundamentais não previstos nesse catálogo próprio. São os designados direitos “dispersos na Constituição”, os quais comungam do mesmo regime jurídico (fundamentalidade formal e material) dos direitos inclusos no Título II da Constituição. Nesse rol de reconhecimento podem ser inseridos os direitos sociais na sua acepção mais ampla, a despeito do que disciplina os artigos 6º e 7º do texto constitucional, pois estes exercem grande influência na identificação de outros direitos fundamentais. O art. 6º, por exemplo, prevê, entre outros direitos, a saúde e a moradia como direitos sociais. Igualmente, importa destacar o Título VII da CF, que versa sobre a ordem econômica e financeira (arts. 170 a 192, da CF), que também possuem cunho social (SARLET, 2018, p. 117).

Ainda na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais é possível observar outros exemplos de direitos fundamentais não previstos em rol específico, mas espalhados no texto constitucional, como o direito à previdência social e à aposentadoria (arts. 201 e 202, da CF), à assistência social (art. 203, da CF) e ao meio ambiente (art. 225, da CF) – explanado ao longo desta pesquisa, entre outros. Em relação ao campo de proteção dos direitos humanos, trata-se de bem jurídico tutelado, que nem sempre é de imediata compreensão, sobretudo, por conta das “indeterminações semânticas invariavelmente presentes nos textos normativos (disposições) que asseguram direitos fundamentais, mas também, entre outras razões, em virtude da dupla dimensão objetiva e subjetiva e da conexa multifuncionalidade dos direitos fundamentais” (SARLET, 2018, p. 407).

Os debates sobre a restringibilidade dos direitos fundamentais e seus limites são abordados a partir de duas teorias: teoria interna e teoria externa dos limites aos direitos fundamentais, pois estes corroboram com a melhor compreensão do âmbito dos direitos fundamentais. A primeira teoria defende que um direito fundamental sempre pauta sua existência em conteúdo determinado, propagando a tese de que o direito já surge com suas delimitações. Trata-se dos “limites imanentes”, “que consistem em fronteiras implícitas, de natureza apriorística, e que não se deixam confundir com autênticas restrições, pois estas são,

em geral, compreendidas (para a teoria externa) como ‘desvantagens’ normativas impostas” (*Ibid*, 2018, p. 407). Essa condição “desfavorável” aplicada externamente aos direitos não é admitida pela teoria interna, pois esta considera que a resolução do direito tem sua abrangência determinada previamente e, por conta disso, sua restrição se mostra desnecessária. Dessa forma, a teoria interna considera que o sistema de fixação dos limites do direito é algo inerente a ele.

Em resumo, a teoria interna propaga a ideia de unidade dos direitos e seus limites, pois as delimitações seriam intrínsecas ao direito. Sendo assim, razões de origem externa, como ocorre no caso das restrições provenientes da colisão entre princípios, são sempre desprezadas. A teoria externa, por sua vez, discerne os direitos fundamentais das limitações eventualmente impostas a eles, por isso, a importância de ser conhecer a forma e as extremidades de cada direito. Assim, segundo a teoria externa, existe um direito que é irrestrito em si próprio, mas que frente a ocasionais limitações converte-se em direito limitado.

Sobre isso, Sarlet (2018, p. 408) afirma: “tal construção parte do pressuposto de que existe uma distinção entre posição *prima facie* e posição definitiva, a primeira correspondendo ao direito antes de sua limitação, a segunda equivalente ao direito já limitado”. Essa diferenciação, no entanto, não rechaça a probabilidade de haver direitos sem limitações, por não existir ligação peculiar entre o conceito de direito e o de restrição, sendo essa conexão instituída pela imprescindibilidade de harmonizar diversos bens jurídicos.

Em razão de ser conduzida pela referida diferença entre posições jurídicas de *prima facie* e definitivas, a teoria externa é considerada mais eficaz para proporcionar a reconstrução argumentativa das colisões dos direitos fundamentais, tendo em vista a necessidade de imposição de limites a direitos, a fim de possibilitar a coexistência pacífica dos indivíduos (seus titulares) na realidade social em que estão inseridos. Ressalta-se, porém, que, nessa perspectiva, as restrições impostas a esses direitos devem observar outros limites, classificados como limites dos limites. O reconhecimento dos limites dos direitos fundamentais é requisito essencial ao controle de seu desenvolvimento normativo. O entendimento, todavia, de que existe a possibilidade de restrições a determinado direito (que com este não se confunde), abarca uma gama de problemas oriundos da definição do significado desses limites, especialmente no sentido do que vem a ser uma limitação e demais funções normativas (SARLET, 2018, p. 408 e 410).

Limitação aos direitos fundamentais pode ser considerada como uma restrição ao bem-jurídico tutelado, quando há omissão por parte do Poder Público. Ocorre que, segundo Sarlet (2018, p. 410), com base no entendimento majoritário, nem todo conteúdo normativo de direitos fundamentais pode ser considerado como constituído de limitação. Isso porque, por inúmeras

vezes, as normas detalham direitos com o intuito de viabilizar o seu exercício, afim de complementá-lo e regulá-lo. De forma contrária ocorre com as restrições dos direitos fundamentais, pois estas, como visto anteriormente, diminuem o alcance de conteúdos *prima facie* conferidos a posições de direitos fundamentais atendendo a determinação de “cargas coativas”.

Como se observa no próprio texto constitucional há situações não aptas a compor o catálogo de proteção dos direitos fundamentais. Sobre isso, Sarlet (2018, p. 409) considera que, excetuados os casos que não estejam inclusos no âmbito de um direito, é mais cabível a análise de tais hipóteses na esfera dos limites dos direitos fundamentais. Nesse contexto, defende que o campo de proteção de um direito não se restringe apenas a sua tipificação, mas está atrelado com os objetivos constitucionais alicerçados e solidificados em determinados valores, o que atesta a complexidade do sistema de identificação e construção do âmbito de proteção dos direitos fundamentais. E, mesmo que se trate do “perfil *prima facie* do direito fundamental” (que ainda não considera restrições legítimas), há um perfil normativamente pré-determinado a ser obedecido.

Ressalta-se que, no tocante às limitações impostas pelo legislador constituinte, quanto à noção da existência de limites no âmbito interno dos direitos fundamentais, essa concepção é correspondida pela ideia de restrições instituídas diretamente pela Constituição, pois as matérias restritivas previstas expressamente no texto constitucional, quando aplicadas, transformam posicionamento jurídico *prima facie* em um direito não definitivo. Como exemplo disso cita-se o direito fundamental à inviolabilidade de correspondências (art. 5º, XII, da CF), pois, embora sua disposição no texto constitucional não preveja restrições, a inviolabilidade poderá ser suspensa, diante das excepcionalidades previstas nos casos de estado de defesa e de estado de sítio, nos termos do art. 136, § 1º, I, *b*; e art. 139, III, da Constituição Federal. Salienta-se que, para os doutrinadores adeptos à teoria interna, a existência de possíveis limites no interior dos direitos fundamentais corresponderia a um contexto de “não direito”, pois seria algo que já estaria conferido pelo próprio ordenamento jurídico pátrio (SARLET, 2018, p. 411).

Não obstante, estabelecer se determinado bem, matéria ou conduta se encontra sob a proteção dos direitos fundamentais não é atribuição simples. O exame, a interpretação e a correta aplicação dos textos das normas legais requerem procedimentos e condutas cautelosas, a fim de não causar danos lesivos ou omissivos aos indivíduos, sendo indispensável a análise criteriosa em cada situação específica. Caso contrário, direitos essenciais podem ser suprimidos ou afastados dos cidadãos, mesmo que de forma implícita e sem que haja qualquer alteração

legislativa, prejudicando condições basilares a existência digna dos seres humanos, sem as quais seu desenvolvimento torna-se comprometido.

2.2 Estrutura normativa do mínimo existencial

Como mencionado alhures, o mínimo existencial não é princípio e tampouco está disciplinado como norma positiva. A estrutura basilar que o sustenta provém, sobretudo, da doutrina, o que torna o estudo do objeto ainda mais desafiador. Segundo Torres (2009, p. 137), o mínimo existencial não é um valor nem princípio. Trata-se de norma jurídica imersa em valores e princípios essenciais à sua efetivação.

Lazari (2016, p. 116-117) considera que o “mínimo” não é um princípio “comum”, pois defini-lo como um princípio como todos os demais, o colocaria em um círculo comum, juntamente com os outros. Todavia, isso, por si só, não é o suficiente para justificar que o mínimo não é princípio. A aplicabilidade desse instituto dependerá de cada caso concreto. Não resta dúvidas, no entanto, de que o mínimo existencial é guarnecido com extensa carga valorativa, por estar imerso em valores como liberdade, igualdade e dignidade, além de outros, pois sua estrutura também comporta princípios e regras.

O significado de mínimo existencial é um tanto quanto complexo e subjetivo, pois sua aplicabilidade depende de demandas concretas, as quais devem ser observadas segundo suas singularidades. Contudo, não resta dúvidas de que o mínimo compreende prestações básicas, sem as quais não é possível que os sujeitos vivam de forma digna, muito embora isso não obste que o Estado conceda prestações além do mínimo. Apesar da subjetividade, o conceito de mínimo existencial propicia a noção e percepção de um estado de segurança jurídica. Isso porque, além de possibilitar a garantia de forma direta da exigibilidade de direitos indispensáveis, faz com que os poderes públicos fiquem obrigados a efetivá-los. O mínimo, então, promove essa sensação de segurança porque não admite a implementação de normas e iniciativas públicas aquém do que os indivíduos necessitam para sobreviver dignamente (BISPO, 2014, p. 93 e 95).

O mínimo existencial é direito que se reveste de dupla face: subjetiva e objetiva. Enquanto direito subjetivo possibilita ao cidadão a faculdade de acionar o Poder Judiciário, sendo amparado por garantias legais materiais e processuais, assim como as demais instituições que tutelam seus direitos. Quanto ao aspecto objetivo surge como norma de afirmação dos direitos fundamentais, “que deve cobrir o campo mais amplo das pretensões da cidadania. Mas,

sendo pré-constitucional, não lhe prejudica a eficácia a circunstância de se encontrar implícito no discurso constitucional” (TORRES, 2009, p. 39).

A compreensão do mínimo existencial requer que sua interpretação se fundamente a partir da Constituição Federal e siga nas demais legislações do ordenamento jurídico brasileiro, sendo sua concepção alicerçada de forma implícita no direito à dignidade humana. As condições basilares à existência humana, somadas aos componentes essenciais ao exercício da dignidade formam o embrião do mínimo existencial. Sua estrutura pode ser concebida a partir de circunstâncias concretas, que requerem prestações materiais à efetivação de uma existência digna. As ações geradas em prol dos indivíduos refletem no seu desenvolvimento de forma ampla, alcançando seu aspecto espiritual, intelectual e sua participação nos processos decisórios da gestão pública. (RISSI, 2017, p. 99-100).

A ordem constitucional brasileira dispõe em seu art. 3º, inciso I, que o Estado brasileiro tem por finalidade construir uma sociedade livre, justa e solidária. Por isso, como bem observa Rissi (2017, p. 102), é possível afirmar que o mínimo existencial pode ser tratado como regra jurídica, fundada em valores como a liberdade, a justiça e a solidariedade, os quais são indispensáveis a sua concretização. O tratamento de “regra” destinado ao mínimo de existência decorre do fato de que sua aplicabilidade deve observar, imprescindivelmente, esses valores e direitos fundamentais que não podem ser afastados no ato de sua exequibilidade.

Embora ainda não esteja previsto expressamente na Constituição Federal, pois possui bases fundamentalmente doutrinárias e origem germânica, o mínimo existencial foi contemplado, de forma inédita, no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de uma interpretação à luz dos princípios constitucionais, sendo contemplado na vigência da Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021. A referida legislação dispõe sobre alterações no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/ 1990) e no Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), com o intuito de aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. A Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, em seu art. 6º, inciso XI, dispõe sobre a preservação do mínimo existencial¹¹ na negociação de dívidas e na concessão de crédito. Não obstante esta pesquisa não possua qualquer pretensão de explorar a temática consumerista, é de fundamental relevância destacá-la, diante de sua contemporaneidade e da expressiva notoriedade que o mínimo existencial alcançou na norma

¹¹ Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, art. 6º, XI: “a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

brasileira, fato que demonstra a pertinência científica do tema, em virtude de sua eminente repercussão.

Nesse sentido, todo direito é potencialmente defensável pela teoria do mínimo existencial, ao se considerar sua perspectiva fundamental e inalienável. Com efeito, não há matéria ou objeto próprio a ser amparado pelo mínimo, pois qualquer direito pode ser sustentado pelas bases do mínimo existencial. Esse é, quiçá, o traço mais peculiar desse conjunto mínimo de direitos, o qual perpassa pelo seu caráter histórico, compreendido como a possibilidade de modificação de seu conteúdo, de acordo com as transformações e o desenvolvimento das necessidades existenciais da sociedade. Sob essa perspectiva, ainda que um direito não seja de natureza fundamental, poderá vir a ser quando sua matéria se revestir de conteúdo imperioso para certa circunstância ou período sócio-histórico (CARVALHO, 2018, p. 370).

2.2.1 O mínimo existencial e a teoria interna dos direitos fundamentais

Torres (2009, p.35-36) considera que não é todo e qualquer direito que se transforma em mínimo existencial. Antes de tudo, pondera que o bem ou a situação tutelada esteja atrelado à existência digna. O mínimo existencial seria, então, aqueles direitos vinculados à dignidade da pessoa, indispensáveis à existência humana e que, portanto, devem ser resguardados e assegurados.

Quando o ser humano não é amparado com o mínimo necessário à existência, sua sobrevivência está sujeita a sérios riscos, inclusive ao desaparecimento das condições basilares de liberdade. Por conseguinte, a dignidade humana e os requisitos materiais indispensáveis à existência não podem regredir a um estágio inferior ao mínimo, condição essa que nenhum indivíduo pode ser cerceado (TORRES, 2009, p.36).

Por não possuir previsão constitucional expressa, pode ser pautado pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, assim como, do devido processo legal, da liberdade, igualdade, livre iniciativa, pela Declaração dos Direitos Humanos e pelas imunidades e garantias dos indivíduos. Nesse sentido, Torres (2009, p. 36) considera que tão somente os direitos dos cidadãos devem ser tutelados pelo mínimo existencial, excluindo-se direitos das pessoas jurídicas.

Defende ainda que se trata de uma “estrutura de correspondência de pessoas ou coisas”, fruto da própria essência do ordenamento jurídico, mas adverte que o direito ao mínimo existencial não se confunde com o direito à vida, pois este se prolonga de forma continuada

entre o nascimento e a morte. Possui extensão maior que o da existência, tratando-se, na maioria das vezes, de questão situacional e transitória. Diante disso, a pesquisa filia-se ao disposto na Constituição da Alemanha, que define o mínimo existencial como conteúdo “necessário à existência digna”. Este é o mesmo posicionamento doutrinário propagado pelo supramencionado autor.

O mínimo existencial abarca questões controversas, as quais são alvos de infinitas indagações. O objetivo desta pesquisa, no entanto, não é se estender profundamente em cada uma delas, pois tem como desígnio primordial debruçar-se, mais adiante, sobre a relação do mínimo existencial ecológico com o efetivo cumprimento da função social da propriedade rural, vislumbrando sua possível aplicabilidade prática nos tribunais pátrios.

Por conseguinte, entre os pontos discutíveis está a teoria interna dos direitos fundamentais, que defende que o mínimo existencial não existe, à medida que tal teoria não comportaria crenças limitantes, uma vez que os direitos fundamentais não poderiam ser suprimidos ou restringidos. De acordo com essa teoria, o mínimo existencial não poderia existir, pois os direitos fundamentais não estão sujeitos a limitações. Ocorre que o objetivo do mínimo existencial não é impor restrições, mesmo porque os direitos fundamentais são ilimitados. O mínimo de existência se propõe a estabelecer condições essenciais, sem as quais não há a concretização de quaisquer direitos.

Torres (2009, p. 89) adverte, no entanto, que apesar de o mínimo existencial ser considerado como matéria primordial dos direitos fundamentais, nem todo conteúdo pertencente ao objeto dos direitos fundamentais é concebido como objeto do mínimo existencial, pois não é toda e qualquer temática que se converte em mínimo existencial. É necessário que a matéria em questão seja dotada de nota singular de direito à existência digna.

Dessa forma, para tal teoria o mínimo tem como significado tudo aquilo que já está previsto no ordenamento (o máximo). A teoria externa, por sua vez, entende que o mínimo “confunde-se com o conteúdo essencial do direito. É o que se pode realizar dentro das possibilidades fáticas e jurídicas de cada caso, e é o mínimo como decorrência lógica da restrição *proporcional* de direitos colidentes” (MELLO, 2014, p. 58).

Segundo Torres (2009, p. 89), há debates quanto à inviabilidade de o mínimo confundir-se com o conteúdo primordial do direito fundamental. Sobre isso, considera que para os avessos à teoria do conteúdo equivalente ao mínimo, este seria o conteúdo essencial tão somente na proporção em que promove a dignidade. O mínimo então seria a “a parcela indisponível [do direito] aquém da qual desaparece a possibilidade de se viver com dignidade” (TORRES, 2009, p. 89).

2.2.2 Direitos sociais e de liberdade e a teoria da indivisibilidade dos direitos humanos

O direito às condições mínimas de existência digna integra o conteúdo basilar dos direitos de liberdade, assim como, os direitos individuais, direitos naturais e direitos humanos de forma geral. Pode ser observado em alguns dispositivos legais do art. 5º da Constituição Federal de 1988, além de estar previsto no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como mencionado anteriormente.

Segundo Torres (2009, p. 39-40), o mínimo existencial imprime as peculiaridades essenciais dos direitos de liberdade. É pré-constitucional, constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas a condiciona. É dotado de historicidade e se adequa conforme as circunstâncias sociais. Ainda de acordo com o autor, possui legitimidade *erga omnes* e assemelha-se à noção de estado de necessidade. Por conta disso, não se exaure nos dispositivos legais elencados no art. 5º do texto constitucional nem nas demais normas ou diplomas internacionais. Além disso, é observado em cláusulas gerais e de categoria indeterminada.

Não obstante, Torres (2009, p. 40) destaca que o mínimo existencial é universal, pois estabelece o alcance de direitos relacionados à existência digna a todos os homens, sem se importar com nacionalidade ou classe econômica a que pertencem. Institui o *status positivus libertatis*, que constitui o dever de entrega de prestações estatais individuais à garantia da liberdade e das suas condições primordiais; assim como, o *status negativus*, que resguarda o cidadão contra a força do Estado ou de terceiros. Ademais, independe de complementação legislativa e possui eficácia imediata.

Nesse contexto, este estudo filia-se à perspectiva de compreensão do mínimo existencial revestido de conteúdo primordial, assumindo “um conteúdo essencial relativo dos direitos fundamentais, também o mínimo será relativo, variará de acordo com as peculiaridades do caso e estará sujeito a influências externas históricas, sociais, econômicas e temporais” (MELLO, 2014, p. 58). A partir desse pressuposto, segundo o referido autor, o mínimo existencial seria tudo aquilo possível de ser concretizado diante das condições fáticas e jurídica.

Defende-se, então, nesta pesquisa a concepção de mínimo existencial alicerçada nos direitos fundamentais. Esse conjunto de direitos que – em uma primeira análise pode parecer completamente subjetivo – corresponde, na verdade, à garantia basilar de direitos constitucionais amplamente consolidados e anteriormente debatidos no âmbito legislativo, da doutrina e da jurisprudência. São direitos fundamentais que se materializam em situações

concretas e jurídicas, nas quais condições mínimas de existência são tuteladas em prol de indivíduos e grupos vulneráveis, de acordo com suas necessidades e singularidades, fato que configura a subjetividade do mínimo existencial.

Por conseguinte, também defende a tese de indivisibilidade dos direitos humanos, que permite considerar “os direitos sociais como extensão dos direitos de liberdade ou como uma especial geração de direitos com as mesmas características e fundamentos dos direitos de 1ª geração (direitos individuais ou da liberdade” (TORRES, 2009, p. 49). A teoria da indivisibilidade dos direitos humanos é solidificada, no Brasil, em declarações e pactos de direitos humanos e sociais, e firmam o entendimento de que os direitos sociais são completamente “justiciáveis”. Não obstante, de acordo com o autor, vários constitucionalistas passaram a reconhecer a convivência dos direitos sociais com os fundamentais na jurisdição brasileira.

A tese da indivisibilidade dos direitos humanos, no entanto, é objeto de alguns obstáculos, à medida que “não consegue resolver o problema da eficácia dos direitos fundamentais sociais sem a intermediação do legislador; banaliza a temática dos direitos da liberdade sem fortalecer a dos direitos da justiça” (TORRES, 2009, p. 52). Também recebe críticas por procurar substituir políticas públicas pela inserção no processo judicial; e por fundar-se na ideia de “justiça social” ao buscar a distribuição das riquezas entre as classes, mas não proporcionar o alcance desses bens a indivíduos de fato. Assim, considera que “a teoria da indivisibilidade dos direitos humanos chega à utopia e ao impasse na equação da sua eficácia” (*Ibid*, 2009, p. 53).

Desse modo, entende que a jusfundamentalidade dos direitos sociais se restringe ao mínimo existencial, “em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres” (TORRES, 2009, p. 41).

Ao longo das últimas décadas, a consolidação dos direitos sociais tem sido viabilizada por dois fatores: em primeiro, a redução de sua jusfundamentalidade ao mínimo existencial, que corresponde à parcela mínima de direitos sociais sem a qual o indivíduo não consegue sobreviver de forma digna; em segundo, a otimização e melhoramento da parte que excede os mínimos sociais, representada pelo aperfeiçoamento das atividades de políticas públicas, execução efetivada do orçamento público e implementação de ações de cidadania. A harmonia entre esses dois elementos (liberdade e justiça) transita pela maximização do mínimo existencial e pela minimização dos direitos sociais em sua dimensão, embora não atinja sua profundidade e complexidade (TORRES, 2009, p. 53).

2.2.3 Teses de supressão dos direitos fundamentais sociais ao mínimo existencial

Precipuamente, destaca-se o lugar de relevância ocupado pelo mínimo existencial, pois, por estar incluso no rol de direitos fundamentais, possui papel de salvaguardar a sociedade como um todo contra as restrições do Estado e de terceiros. Mas, embora disponha de garantias constitucionais e seja assegurado pela jurisdição – fato que independe de reservas no orçamento público, ainda carece de prestações positivas (TORRES, 2009, p.54).

Torres (2009, p. 54 e seg.) discorre sobre as teses de redução dos direitos fundamentais ao observar a visão de vários filósofos que salvaguardam as ideias de democracia deliberativa e as doutrinas das Cortes Constitucionais, abordando especialmente as teses de Rawls, Habermas e Alexy, explanadas adiante.

Ao perquirir a visão de John Rawls, Torres (2009, p. 54 e seg.) destaca dois princípios basilares de justiça. O primeiro compreende as liberdades políticas (votar e ser votado), assim como, direito de reunião, consciência e o direito de propriedade. Este princípio diz respeito ao direito de liberdade que cada indivíduo possui compatível com idêntica liberdade de outras pessoas. O segundo princípio se aplica à distribuição de renda e de bens (*income and wealth*) e reputa que as desigualdades sociais e econômicas devem ser acordadas de maneira que ambas proporcionem a crença de que trarão benefícios a todos e que sejam conectadas a posições e órgão aberto a todos.

Segundo o referido autor, a teoria de Rawls traça cenário protetivo do mínimo social (*social minimum*) com o intuito primordial de garantir a “imparcial igualdade de oportunidade” (*fair equality of opportunity*), que tem seu alcance possível a partir da adoção de medidas pelos governos que visem a proporcionar igualdade de oportunidades na educação e cultura dos cidadãos. Por conseguinte, Rawls (1980, p. 275 *apud* Torres, 2009, p.56 e seg.) acredita que o governo é responsável por garantir o mínimo social aos mais necessitados, sendo este mínimo financiado e assegurado pelas transferências orçamentárias. Considera ainda que sem o estabelecimento de um mínimo constitucional essencial, que resguarde certa qualidade de bem-estar material e social, os indivíduos não podem se sentir parte da sociedade.

O pensamento de Rawls a respeito do mínimo social é de extrema relevância para a doutrina jurídica ao longo das últimas décadas. A visão filosófica do jurista norte-americano alcançou notoriedade após destaque da concepção utilitarista de justiça social, que tinha como pressuposto a promoção utópica de redistribuição total de bens e recursos econômicos entre as classes, sem qualquer planejamento político, estratégia quantitativa ou nomeação dos indivíduos que iriam usufruir de tal reorganização econômica (TORRES, 2009, p. 58).

Sobre isso, o próprio John Rawls (1997, p. 64 e 65) acreditava que cada indivíduo deveria ser acolhido por um sistema isonômico de liberdades basilares. Para Rawls, as desigualdades sociais devem seguir uma hierarquia, a fim de que sejam compreendidas como proveitosas e oportunas a todas as pessoas, desde que observadas as ponderações de razoabilidade e estejam vinculadas a disposições e posições acessíveis a todos. Os dois princípios delineados por Rawls se referem à organização básica da sociedade, sobretudo, à administração de direitos e deveres que regulam a destinação, ordenação e os proveitos econômicos e sociais. A distribuição de riquezas defendida pelo filósofo americano não precisaria ser aplicada com isonomia, mas deveria ser benéfica a todos. Oportunidades proveitosas deveriam, de igual modo, ocorrer no âmbito dos cargos de gestão pública, com o intuito de que tais funções fossem acessíveis a todos os cidadãos. Nesse sentido, John acreditava que a organização das desigualdades sociais e econômicas garantiria oportunidades vantajosas a todos, embora não pudessem ser tratadas de forma igualitária.

De acordo com Torres (2009, p. 58), Robert Alexy sugestionou modelo de ponderação (*Abwägungsmodell*), ao fazer distinção entre o mínimo existencial (*Existenzminimum*) e os direitos fundamentais sociais mínimos (*soziale grundrechtliche Mininalrechte*) e os direitos fundamentais sociais. Na visão teórica de Alexy, os direitos fundamentais sociais *prima facie* (princípios que contêm exigências normativas) ganham status de permanente devido ao intermédio do legislativo, pois, ao cumprir princípios jusfundamentais, o legislador também estaria cumprindo princípios fundamentais.

Torres (2009, p. 59-60.) observa, no entanto, que na concepção crítica de Habermas não há lugar para uma Teoria da Justiça, mas, tão somente, uma Teoria do Direito, a qual se fortalece no ordenamento jurídico. Nesse sentido, Habermas tece críticas ao paradigma de direito liberal e ao Estado Social, que, na visão do sociólogo, possuem as mesmas falhas: consideram a constituição jurídica de liberdade como distribuição (*als Distribution*) e a nivelam ao modelo de distribuição igual de bens adquiridos ou ganhos. Outros diversos filósofos e pensadores também abordam impasses e questões pertinentes quanto ao mínimo existencial. Segundo Torres (2009, p. 62), a temática não ganha muita notoriedade, e os discursos inquisitivos acerca do mínimo existencial apenas reduzem os direitos sociais passíveis de plena eficácia. A presente pesquisa diverge, no entanto, do entendimento doutrinário que concebe o mínimo existencial como mecanismo reducionista de direitos. Pelo contrário, se não há garantia de um mínimo, não há como se executar a promoção de quaisquer direitos. Isso, todavia, não inviabiliza a concretização de direitos além do mínimo.

2.3 A dignidade humana como conteúdo dos direitos fundamentais e pressuposto do mínimo existencial

O conteúdo tocante aos direitos fundamentais é tema de constante debate doutrinário e jurisprudencial. A concepção de que esses direitos compõem um sistema no âmbito constitucional é temática recorrente na doutrina pátria, especialmente porque “os direitos fundamentais são, na verdade, concretizações do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2018, p. 71).

Por conseguinte, é necessário abordar a questão sobre, até que ponto, se está diante de um genuíno sistema constituído pelos direitos fundamentais, e de que modo esse sistema está imerso no conjunto geral da Carta Magna. A complexidade está além de sua execução prática, “visto que do seu enfrentamento decorrem consequências diretas, com reflexo na seara hermenêutica, bem como no que diz com a compreensão da concepção dos direitos fundamentais consagrada pelo constituinte de 1988” (SARLET, 2018, p. 71).

A construção de valor da pessoa humana possui origem no pensamento clássico e cristão. Na Bíblia, tanto no Antigo quanto no Novo Testamento, há inúmeras referências da criação do homem à imagem e semelhança de Deus, concepção da qual o cristianismo extraiu a asserção de que o ser humano é provido de um valor próprio que lhe é inerente. De maneira geral, a própria vertente histórica e filosófica do princípio da dignidade da pessoa humana está estreitamente ligada à doutrina jusnaturalista. A dignidade (*dignitas*) da pessoa humana na esfera do pensamento clássico significava a posição social ocupada pelo indivíduo, assim como, seu nível de legitimação pelas demais pessoas da comunidade, de modo que é possível observar a existência de uma dignidade menor ou mais elevada. (SARLET, 2018, p. 99).

Nessa perspectiva, destaca-se as contribuições da doutrina jusnaturalista à construção da aceção de dignidade humana. O conceito de dignidade humana foi construído precipuamente pelo filósofo italiano Giovanni Pico Della Mirandola, que ganhou notoriedade, no final do século XV, por seus ideais humanistas renascentistas. Segundo Massaú (2012, p. 4), foi justamente no auge do humanismo que Pico Della Mirandola criou e apresentou suas convicções referentes à dignidade em seu Discurso Sobre a Dignidade do Homem, sendo este o principal manifesto deixado pelo autor.

Para o filósofo humanista, a dignidade pode ser observada na liberdade e racionalidade, características inerentes a todos os seres humanos. Enraizado nas concepções jusnaturalistas, acreditava que o indivíduo se destacava dos demais seres pelo fato de Deus ter conferido particularidades especiais à criação humana, especialmente quanto à compreensão de liberdade

inerente a todas as pessoas. Sob a visão da concepção humanista e da cultura clássica, a dignidade não está alicerçada apenas na liberdade, mas na noção de liberdade assentada no bem. Quando se decide pelo mal, o indivíduo não se aparta de sua dignidade, pois ainda mantém consigo o discernimento de reverter sua atitude em bem. Com efeito, a percepção de dignidade está em exercer a liberdade a caminho do bem (MASSAÚ, 2012, p. 10).

Apesar disso, ressalta-se que todo e qualquer ser humano é alcançado pela dignidade humana, por ser intrínseca a cada indivíduo. Isso é justamente o que o diferenciava das outras criaturas, não restando dúvidas, portanto, de que todos, sem exceção, são providos da mesma dignidade. Essa concepção é amparada pela noção de liberdade individual que cada pessoa possui (homem como ser livre responsável por seus atos), além de estar relacionada à filosofia estoica. A inspiração cristã e estoica se perpetuou ao longo da Idade Média, tanto que foi Tomás de Aquino quem explicitamente utilizou o termo “*dignitas humana*”. Mais tarde, a concepção de dignidade da pessoa humana, tal como o direito natural em si, passou por um percurso de racionalização e laicização, mas manteve a representação fundamental de igualdade entre todos, fortalecida pelos ideais de dignidade e liberdade (SARLET, 2018, p. 100).

Segundo Kant (1997, p. 68), a maior contribuição contemporânea sobre a concepção de dignidade da pessoa humana é a ideia de que o indivíduo existe como um fim em si mesmo, não como meio. Do pensamento Kantiano decorre a aceção de que todo ser humano possui valor intrínseco, ou seja, dignidade, não preço. Ao distinguir as pessoas dos objetos, o filósofo prussiano buscou destacar a racionalidade do ser humano e este como ser inigualável, não podendo, portanto, ser reduzido a mera coisificação ou objeto. O alicerce desse entendimento é o seguinte: “a natureza racional existe como fim em si. É assim que o homem se representa necessariamente a sua própria existência”, define Kant (1997, p. 69).

Bitencourt Neto (2010, p. 65) destaca que as críticas sociais, ao longo do século XIX, sobretudo a respeito do movimento operário, são responsáveis por passo primordial na construção da concepção atual de dignidade. Naquele momento, a melhora das condições materiais dos trabalhadores era associada a uma existência digna. Com isso, a ideia de dignidade humana também foi incluída na aceção de justiça.

A concepção de dignidade da pessoa humana se consolidou plano jurídico com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Em seu art. 1º, o documento dispõe que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. A previsão solidificou o amplo domínio da dignidade no campo da universalização dos direitos, sendo um dos princípios basilares do direito internacional e de diversas constituições mundo afora. Nesse cenário, a dignidade do indivíduo adquire status de grande importância, especialmente diante

das consequências devastadoras deixadas pela Segunda Guerra Mundial (BITENCOURT NETO (2010, p. 68).

Nas Constituições que contemplam o Estado Democrático de Direito, tal qual a brasileira, a dignidade do ser humano é fundamento à proteção e defesa em diversos âmbitos, como na preservação da dignidade dos mais necessitados. Nesse sentido, a dignidade se afasta de qualquer possibilidade de minimização do homem a mero objeto. É considerada, então, inerente ao indivíduo, qualidade de sua “humanidade” e resultado de ascensões históricas, tendo como essência o respeito ao ser humano (BITENCOURT NETO (2010, p. 69 e 71).

A Constituição Federal de 1988 foi pioneira na trajetória do constitucionalismo pátrio ao destinar título próprio aos direitos fundamentais. A Carta brasileira reconheceu, na esfera do direito positivo, o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). O valor da dignidade da pessoa humana foi pautado pelo legislador constituinte quando estabeleceu que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna (ar. 170, *caput*, CF)” (SARLET, 2018, p. 97).

O constituinte de 1988, seguindo o constitucionalismo português e espanhol, não incluiu a dignidade da pessoa humana no catálogo de direitos e garantias fundamentais, mas lhe concedeu, de forma inédita, o tratamento de princípio fundamental na Constituição Federal (art. 1º, III, da CF). Não sendo, portanto, “autêntico e típico direito fundamental, tal não significa, por outro lado, que do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana não possam ser deduzidas posições jurídico-fundamentais não escritas, inclusive de natureza subjetiva”, (SARLET, 2018, p. 106). O conteúdo de natureza subjetiva, aliás, é previsto no texto constitucional, art. 5º, § 2º, da CF, que se ocupa dos direitos desinentes do regime e dos princípios, tal como dos contidos em tratados internacionais. Nesse sentido, o autor salienta que os direitos fundamentais são considerados, de forma geral, a concretização das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, a Carta Magna reconheceu expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e Social. Nesse sentido, o legislador admitiu “que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua, e não meio de atividade estatal” (SARLET, 2018, p. 99). Nesse sentido, é o Estado que se constitui em instrumento para assegurar a promoção da dignidade da pessoa humana.

Segundo Sarlet (2018, p. 106-107), a qualificação da dignidade da pessoa humana enquanto princípio fundamental transpõe a convicção de que o art. 1º, inciso III, da CF, não compreende somente uma declaração de conteúdo ético moral – que em última análise não

deixa de ter, mas institui, sobretudo, norma jurídico-positiva com *status* constitucional e, por isso, é provida de eficácia, transportando-se para além da dimensão ética, alcançando valor jurídico fundamental da sociedade. Assim, ao assumir a condição de princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui valor condutor de toda a ordem constitucional, não apenas dos direitos fundamentais, motivo pelo qual se explica sua posição como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa.

A condição estruturante ocupada pela dignidade da pessoa humana é o que a diferencia dos demais princípios. Essa posição, todavia, faz com que tal princípio abrace uma série de significados e sentidos, que, muitas vezes, não deixa claro sua real compreensão. Isso, todavia, não diminui sua qualidade e importância no ordenamento jurídico pátrio. Pelo contrário, demonstra sua infinita e incalculável relevância à sociedade.

Segundo a lição de Pérez Luño (1995, p. 318 e seg.), a dignidade humana não se restringe apenas ao não proferimento de insultos, provocações ou condutas vexatórias contra alguém, pois isso é inerente ao respeito que todo indivíduo deve se valer. A dignidade está relacionada ao pleno desenvolvimento da personalidade de cada ser humano, reveste-se, portanto, de aspecto afirmativo. Para o referido autor, então, a dignidade é dotada de conteúdo personalíssimo, pois está atrelada às peculiaridades inerentes a cada sujeito. São esses valores personificados e singularizados que retratam a exterioridade da dignidade, intrínseca aos indivíduos de forma única.

Diante dessa definição e de outras explanadas anteriormente acerca da acepção jurídica da dignidade da pessoa humana, parte-se da premissa de que todas as normas constitucionais, incluindo as que expressam princípios, são providas de eficácia jurídica. “Nesse contexto, não restam dúvidas de que toda a atividade estatal e todos os órgãos públicos se encontram vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-lhes, nesse sentido, um dever de respeito e proteção” (SARLET, 2018, p. 107).

Destarte, o princípio carrega consigo a obrigação por parte do Estado de se afastar de interferências relacionadas ao foro íntimo dos indivíduos contrárias à dignidade pessoal, mas também possui o dever de os resguardar de ofensas de terceiros. Dessa forma, o princípio da dignidade da pessoa humana institui dever de abstenção (respeito) e, do mesmo modo, atuações positivas que possibilitem a concretização da proteção à dignidade do indivíduo. Para que isso ocorra se faz necessário, ainda, a efetivação do programa normativo do princípio da dignidade da pessoa humana por parte do Estado, sobretudo, do poder legislativo, pois este assume o papel de construir uma ordem jurídica que corrobore às exigências do princípio (*Ibid*, 2018, p. 107).

Igualmente, a noção de dignidade da pessoa humana integra a denominada ordem pública dos Estados que a consagram em suas Constituições, com propósito tanto de voltar-se à limitação dos direitos fundamentais (restrição de direitos em prol da garantia da dignidade) quanto à limitação dos próprios limites impostos, com a intenção de frear as imposições ditas em benefício de outros bens fundamentais. Cumpre destacar ainda a função hermenêutica do princípio, pois este é base de referência à aplicação, integração e interpretação não somente dos direitos fundamentais, mas de todas as demais normas constitucionais e de todo o ordenamento jurídico, com o intuito de possibilitar relação harmônica interna. (*Ibid*, 2018, p. 107-108).

Exemplo da aplicação extensiva do princípio da dignidade da pessoa humana pode ser constatada no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que garante proteção e promoção da dignidade da pessoa humana a estrangeiros residentes no País, em cumprimento e observância ao princípio da universalidade quanto a sua aplicabilidade à titularidade dos direitos fundamentais. Por conseguinte, entende-se que o exercício do poder e o alcance da ordem estatal somente serão fidedignos quando alicerçados no respeito e resguardo da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a dignidade se constitui como autêntica condição ao desenvolvimento da democracia, não se podendo dela dispor (*Ibid*, 2018, p. 108).

Outra questão que demanda atenção é quanto às limitações à dignidade da pessoa humana, sobretudo, quanto à possibilidade da fixação de tais limitações. Sobre isso, Sarlet (2018, p. 108-109) aponta as diferenças entre o constitucionalismo alemão e o brasileiro. Enquanto a jurisprudência e doutrina majoritária alemã – mas não absoluta – defendem a impossibilidade de haver restrições ao princípio da dignidade humana ou em matéria de dignidade contida nos outros direitos fundamentais, o constituinte pátrio não estabeleceu essa previsão. Assim, a Constituição Federal de 1988 não dispõe em seu bojo a intangibilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, como expressamente se legislou na Constituição alemã de 1949, na qual tal princípio integra o catálogo das cláusulas pétreas, sendo, portanto, restrição material expressa a eventuais reformas e supressões constitucionais.

Nesse sentido, cumpre destacar que a inexistência de norma expressa dispondo sobre a intangibilidade do princípio da dignidade da pessoa humana não significa que este não encontre amparo na Constituição. Pelo contrário, o próprio conteúdo de proteção à dignidade é fator limitador à legislação de normas jurídicas e ao Poder Público de forma geral. Segundo Sarlet (2018, p. 109), tendo em vista que grande parte dos direitos fundamentais são considerados como exteriorização e efetivação ao princípio da dignidade da pessoa humana, observa-se que, ao menos de forma indireta, o objeto e a concepção de dignidade dos direitos fundamentais institui restrição material ao poder reformador (art. 60, § 4º, inc. IV, da CF).

De acordo com Sarlet (2018, p. 109), “ainda que se possa sustentar a sua condição de limite ao poder constituinte derivado, tal constatação não conduz, por si só, a uma intangibilidade do princípio”, pois, segundo a Constituição, são vedadas emendas ou propostas de emendas que promovam a supressão de normas consideradas cláusulas pétreas, medida que também deve ser estendida aos princípios implícitos.

Sobre a absoluta intangibilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, Sarlet (2018, p. 109-110) considera que, por causa dessa peculiaridade, nenhum indivíduo pode dispor dela, por ser algo de dimensão inalienável, irrenunciável e intangível. Nesse sentido, toda e qualquer pessoa deve ter sua dignidade resguardada por parte do Estado e da sociedade como um todo. Pondera, todavia, que isso não significa que não pode haver restrições aos direitos e garantias fundamentais, mas tais limitações não devem exceder o limite intangível instituído pela dignidade da pessoa humana. Não obstante, o consentimento a eventuais restrições ao princípio da dignidade da pessoa humana não pode alcançar a redução de seu valor, pois sua essência e fundamento devem permanecer intactos.

Por conseguinte, faz-se necessário frisar algumas correlações sobre a intrínseca relação entre o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais. Precipuamente, cumpre ressaltar que o princípio da dignidade da pessoa humana é considerado fundamento de todo conjunto de direitos fundamentais, partindo do pressuposto de que estes instituem imposições, consubstanciações e desdobramentos da dignidade da pessoa humana e que com base nessa devem ser interpretados. O princípio assume posição de *lex generalis* (lei geral).

Nesse contexto, é importante salientar que “a liberdade e a igualdade são noções indissociáveis da dignidade de cada pessoa humana, justificando [...] o reconhecimento de direitos fundamentais diretamente vinculados à proteção das liberdades pessoais e da isonomia” (*Ibid*, 2018, p. 110). Mas embora o direito à vida e a integridade física sejam um dos pilares essenciais à expressão da dignidade humana, esta não se restringe à vida, igualdade e liberdade. Há outros direitos fundamentais que substanciam tal princípio, mesmo que não estejam disciplinados no Título II da Constituição Federal. Por conseguinte, demais princípios podem ser considerados como exigências à dignidade do indivíduo, a exemplo do princípio democrático (art 1º, *caput*, da CF), Estado de Direito (art. 1º, *caput*, da CF) e da soberania (art. 1º, parágrafo único, da CF).

Os princípios, de forma geral, e a dignidade da pessoa humana cumprem função de referencial hermenêutico para os direitos fundamentais e para todas as demais normas constitucionais. Ademais, atuam como parâmetro interpretativo para eventual dedução de

direitos não descritos ou dispostos de forma generalista na Carta Magna e normas infraconstitucionais, como ocorre no art. 5º, § 2º, da CF, que deve servir de referencial obrigatório ao reconhecimento de direitos não previstos no bojo constitucional.

Em síntese, a concepção de dignidade humana é uma qualidade pertencente a cada ser humano, sendo fruto de conquistas e transformações ao longo da história, estando além de seu reconhecimento por constituições, pois é inerente ao próprio indivíduo. O processo de construção da ideia de dignidade da pessoa humana é evolutivo, por isso, transforma-se conforme as mudanças e necessidades sociais. Daí considera-se que a noção de dignidade não está concluída, embora tenha alcançado contornos bem delineados, incontroversos e indiscutíveis, que não podem ser suprimidos por mero desdém ou devaneios políticos. Ressalta-se, todavia, que não é pretensão desta pesquisa esgotar essa temática, nem tampouco se aprofundar nas peculiares, tanto quanto inesgotáveis acerca da dignidade da pessoa humana enquanto conteúdo dos direitos fundamentais.

2.3.1 O Estado Democrático de Direito e Social como instrumento à dignidade humana

A atuação participativa democrática dos cidadãos é uma das concepções atuais da ideia de dignidade, a exemplo do direito ao voto. A relação entre a dignidade do indivíduo e os direitos de participação democrática é um dos fundamentos do Estado de Direito democrático e social. Ao seguir a mesma direção da constituição portuguesa de 1976, a Constituição Federal de 1988 adotou o caráter social do Estado, o qual está incorporado em inúmeros direitos fundamentais, especialmente por meio do princípio da solidariedade, que tem por finalidade extinguir ou, ao menos, reduzir as desigualdades sociais (BITENCOURT NETO, 2010, p. 72 e 76).

O Estado Democrático de Direito tem por base três estruturas essenciais: Estado de Direito, Estado Democrático e Estado social. O social, quando não explícito na expressão geral, encontra-se expresso nos fundamentos e objetivos das constituições portuguesa e brasileira. “Além disso, é expressão que, não obstante seja a chave-mestra do sistema constitucional, quanto à organização, ao funcionamento e às finalidades do Estado, tem por vezes supervalorizadas suas possibilidades quanto à incidência sobre a realidade constitucional” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 73).

Nesse sentido, a dignidade humana é indispensável ao pleno exercício da democracia, sendo indissociável da estrutura do Estado Democrático de Direito. Não obstante, a própria Constituição portuguesa (1976), inspiração à brasileira, dispõe, em seu art. 1º, que: “Portugal é

uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na soberania popular [...]”¹², o que demonstra a influência lusitana no ordenamento jurídico pátrio. O aludido dispositivo está disposto como um princípio fundamental, o que faz da dignidade humana um direito fundamental na Constituição portuguesa.

2.3.2 O mínimo como condicionante a uma existência digna

O direito a um mínimo de segurança social ou a recursos materiais mínimos se originou na doutrina alemã, na década de 1950, alicerçado no princípio da dignidade da pessoa humana, como visto alhures. Na ocasião, a Corte proferiu o entendimento de que a assistência a indivíduos hipossuficientes é um dos deveres do Estado Social e que, portanto, o Poder Público deveria garantir-lhes condições mínimas a uma existência digna. A decisão ganhou repercussão e, posteriormente, solidificou-se na jurisprudência do Tribunal alemão, que daí em diante fixou o reconhecimento sobre a incidência do direito ao mínimo existencial acerca do aspecto negativo no tocante à atuação do Estado (BITENCOURT NETO, 2010, p. 55).

O reconhecimento do direito ao mínimo para uma existência digna ocorreu em 1975, quando o Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu em favor daqueles que não tinham condições mínimas de prover seu sustento para garantir uma existência humanamente digna. Com isso, é possível afirmar que foi a jurisdição da Alemanha a primeira a reconhecer a existência de um direito fundamental ao mínimo para uma existência digna, respaldando-se, sobretudo, no princípio da dignidade da pessoa humana e na cláusula de Estado Social. Outros diversos sistemas constitucionais também certificaram esse direito, ao legitimar a existência de direitos sociais instituídos diretamente por instrumentos jusfundamentais, peculiaridade que se assemelha às bases do princípio da dignidade humana, modelo de Estado de Direito, democrático social e às normas constitucionais firmadas pelo constitucionalismo alemão (BITENCOURT NETO, 2010, p. 56).

No Brasil, é possível encontrar ensaios dispersos sobre o reconhecimento do direito fundamental ao mínimo para uma existência digna na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em acórdãos que se limitam a arguições apenas pontuais acerca do mínimo existencial, como será abordado adiante. As Constituições brasileiras, porém, nunca foram explicitas quanto à previsão de um direito fundamental ao mínimo para uma existência digna. Tal direito,

¹² PORTUGAL. Constituição (1976). Constituição da República Portuguesa. Portugal, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.> Acesso em: 22 mar. 2022.

todavia, está alicerçado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da solidariedade.

Necessário se faz distinguir a noção de existência digna abarcada pelo mínimo existencial para a concepção de existência digna propriamente dita. A dignidade, como tratada anteriormente, é qualidade intrínseca a cada indivíduo, não podendo, portanto, ser mensurada. E mesmo que a expressão “mínimo” seja incessantemente utilizada no decorrer desta pesquisa, Bitencourt Neto (2010, p. 117) lembra que “não há um mínimo ou um máximo de dignidade na existência humana: ela é digna, e tal dignidade deve ser respeitada”. Diante disso, pelo fato de o Estado estar alicerçado na dignidade humana do indivíduo, este deve viabilizar meios a fim de que ameaças e violações à dignidade sejam rechaçadas.

Desse modo, a dignidade humana não pode ser mensurada, calculada ou estimada, pois não há um limite para o seu exercício. Nada obsta, no entanto, que, ao menos, uma parcela mínima de direitos fundamentais indispensáveis à concretização dessa dignidade seja assegurada aos cidadãos, que é justamente a concepção de existência digna defendida pelo mínimo existencial: se não há um teto máximo de dignidade, faz-se necessário proporcionar aos sujeitos condições mínimas, tendo como base um conjunto de direitos imprescindíveis à sobrevivência. O mínimo existencial seria então esse ponto de partida à efetivação de direitos e garantias fundamentais ilimitados.

Por conseguinte, os direitos fundamentais sociais devem ser observados a partir de dois ângulos: de um lado estão os direitos fundamentais que gozam de normatividade, as chamadas prestações normativas; de outro estão sujeitos à condição fática (prestações fáticas), ou seja, a disponibilidade de recursos materiais que possibilitem sua concretização (BITENCOURT NETO, 2010, p. 52-53). Faz-se necessário, então, que tais direitos sejam garantidos mesmo que de forma mínima.

O Estado não pode se abster de seu dever de resguardar a dignidade. Tem a responsabilidade de coibir condutas que atentem contra a dignidade e, ao mesmo tempo, deve assegurar prestações materiais necessárias a manter uma existência digna a todo e qualquer ser humano. “Assim, a existência digna, ou a existência do homem como sujeito, insubstituível, irrepetível e insuscetível de se tornar objeto, é preservada pelo Direito por meio de instrumentos vários: por exemplo, sancionando criminalmente condutas que violentem tal dignidade” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 117). Ademais, tem-se como exemplificação a participação dos indivíduos na tomada de decisões que impactem nos interesses da comunidade em que está inserido; a prestação de assistência e representação quando o cidadão não estiver apto à capacidade de autodeterminação, entre outros.

Nesse sentido, a proteção da existência digna não decorre exclusivamente do direito ao mínimo existencial, pois este expressa o direito à garantia de condições mínimas essenciais para que o ser humano conte com uma subsistência digna. A concepção de existência digna, por sua vez, compreende outros instrumentos para a sua concretização. Considera, portanto, que a existência digna é o respeito genuíno à vida humana, o respeito à preservação do indivíduo enquanto sujeito de direito e responsável por sua personalidade, sempre dentro dos limites respeitáveis para uma vida em sociedade. Desse modo, “a existência digna não significa mera subsistência ou sobrevivência, antes postula condições que permitam a fruição dos direitos fundamentais, a fim de possibilitar o pleno desenvolvimento da personalidade” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 118).

Para ter êxito, a existência digna precisa ser mantida por meio de instrumentos materiais, – os quais devem ser assegurados pelo direito ao mínimo para uma existência digna e por outros meios jurídicos. O direito ao mínimo para a existência digna tem por objeto possibilitar a manutenção de circunstâncias já existentes ou serviços e medidas essenciais à conservação da dignidade do indivíduo. Ressalta-se, no entanto, que o desfrute “do direito ao mínimo para uma existência digna não assegura, necessariamente, uma existência digna, na medida em que esta pode estar ameaçada, por exemplo, por uma coação moral que tal direito visa a repelir” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 119).

A dignidade não se restringe a critérios tão somente quantitativos, pois a existência digna está muito além da mera sobrevivência física. O padrão digno estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos se dirige a preceitos qualitativos que atendam às condições basilares para a existência digna dos cidadãos (art. 25, I, DUDH). O documento, todavia, não despreza a relevância do aspecto econômico à efetivação desses direitos. É preciso se considerar que a compreensão de mínimo está além de uma visão reducionista associada à noção de básico ou de algo rudimentar (RISSI, 2017, p. 100-101).

Destaca-se que as circunstâncias e qualidades necessárias à existência digna se diversificam conforme o espaço, o tempo, o desenvolvimento econômico, social e cultural de cada local e sociedade. Tanto a constituição portuguesa quanto a brasileira disciplinam em seu bojo extenso catálogo de direitos fundamentais sociais, a exemplo dos direitos de liberdade, que consagram diversos instrumentos que estão aptos a configurar conteúdo do direito ao mínimo existencial. Assim, na hipótese de as constituições se limitarem a dispor acerca de princípios e disposições jusfundamentais gerais nas quais se pode embasar um direito ao mínimo existencial, a função legislativa tem maior campo de atividade (BITENCOURT NETO, 2010, p. 119-120).

O reconhecimento de conteúdo de direito de cunho pertencente ao mínimo existencial deve ser analisado a partir de cada caso concreto, tendo como base disposições constitucionais e condutas sociais, a fim de que se possa aplicar normas e recursos em consonância com as necessidades materiais tidas como indispensáveis para uma vida digna. Exemplo de conteúdo do mínimo existencial pode ser observado no art. 7º, IV, da CF, que dispõe que nenhum trabalhador deve ser remunerado com salário menor que o mínimo fixado em lei, o qual deve ser capaz de prover as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, tais como moradia, saúde e alimentação.

A existência de um núcleo essencial dos direitos fundamentais está firmada na dignidade da pessoa humana. Por outro lado, o direito ao mínimo para uma existência digna se destina ao Estado, no exercício de suas três funções: legislativa, executiva e administrativa. Na função legislativa, por exemplo, essa atividade é feita por meio do controle de constitucionalidade ou inconstitucionalidade por omissão. De outro modo, também pode ocorrer por negligência do judiciário ao se prolongar em proferir decisões, em desobediência ao princípio da razoável duração do processo. Não obstante, “impõe-se o direito ao mínimo existencial à função jurisdicional, que tem o dever constitucional de lhe garantir eficácia, ainda que seja com a criação de uma norma de solução do caso concreto” (BITENCOURT NETO, 2010, p. 129).

Por conseguinte, o direito ao mínimo a uma existência digna é instrumento diversificado, pois, além de propiciar condições materiais com o propósito de atender necessidades básicas por meio de recursos, possui o condão de ampliar e promover o desenvolvimento dos indivíduos por meio da construção de uma sociedade de bem-estar, daí a ideia de mínimo para uma existência digna. Então, “manter uma existência digna é dar as condições para que o ser humano não perca tal capacidade de autodeterminação e de ser sujeito, não sendo comparado a simples objeto da ação do Estado ou de terceiros” (*Ibid*, 2010, p. 118).

Robert Alexy (2002, p. 485) considera o direito ao mínimo vital como um direito subjetivo definitivo vinculante, estando apto às prestações jurisdicionais. O autor destaca a existência de um conteúdo mínimo e máximo de direitos. O mínimo diz respeito ao âmbito de um espaço vital e social destinado ao indivíduo. O conteúdo máximo, por sua vez, concretiza-se com a plena efetivação dos direitos fundamentais. A eficácia plena dos direitos fundamentais somente seria alcançada por intermédio da atividade legislativa, por meio de atribuições e em respeito à harmonia e repartição dos três poderes.

Segundo Bitencourt Neto (2010, p. 128-129), essa medida não é viável quando se trata do direito ao mínimo existencial. “Se fosse assim, seria inviável justificar a possibilidade de adscrição de um tal direito a disposições jusfundamentais, na medida em que tem como

conteúdo exatamente a execução direta de dimensões de outros direitos fundamentais”. A existência digna necessita estar alicerçada em um direito-reserva-de-eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente quanto a sua efetividade direta e no tocante às prestações legislativas para o seu acolhimento. Assim, quando se trata do mínimo existencial, as omissões normativas que desfavoreçam a ampla exequibilidade de disposições jusfundamentais, imprescindíveis à continuação dos instrumentos que assegurem o progresso da existência digna, devem ser amparadas e providas por decisões judiciais.

3 A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL

Após introduzida a concepção de mínimo existencial e de sua fundamentalidade no âmbito jurídico e social, a pesquisa destina seu empenho ao mínimo existencial ecológico e a sua intrínseca relação à vedação do retrocesso ambiental ou socioambiental, como será exposto adiante. O mínimo existencial ecológico é um termo eminentemente doutrinário¹³, por isso, não está previsto explicitamente no ordenamento jurídico vigente, quer seja na Constituição Federal ou nas leis infraconstitucionais. Isso, todavia, não afasta sua possível aplicabilidade na prática jurídica, pois está presente – mesmo que de forma implícita – em diversas normas e inúmeros princípios, a exemplo do princípio da dignidade da pessoa humana. Ademais, o mínimo existencial se trata de um conceito amplo, podendo compreender uma série de direitos e garantias, como a proteção ao meio ambiente e, de forma ampla, a proteção agroambiental.

Segundo Steigleder (2002, p. 280), o mínimo existencial ecológico é aquele capaz de assegurar condições mínimas de subsistência, sem riscos à vida e à saúde dos indivíduos, a fim de coibir danos irreparáveis ao meio ambiente. Nesse sentido, circunstâncias que inspiram perigos ou que tutelam a existência digna de um direito ou de prestações públicas mínimas em âmbito amplo não podem ser ignoradas ou repelidas, pois isso traria danos imensuráveis ao meio ambiente e à sociedade como um todo.

Por isso, embora o termo “mínimo existencial ecológico” não esteja expressamente descrito na Carta Magna, isso não afasta sua proteção constitucional, pois está implicitamente previsto na Constituição de 1988, podendo ser observado tanto nos valores constitucionais contidos no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), quanto nos dispostos no art. 225, *caput*, da Constituição Federal. Por conseguinte, é irrefutável que questões de ordem ambiental reverberem no direito fundamental à vida, como será abordado adiante.

Sob essa perspectiva, assegurar o mínimo existencial ecológico é mover esforços em diversos âmbitos: político, judicial e social, no sentido de garantir a efetivação de direitos basilares e impedir danos ainda maiores ao meio ambiente. Nesse sentido, a acepção de mínimo existencial ecológico se incorpora à ideia de proibição do retrocesso socioambiental.

A noção de mínimo existencial ecológico está atrelada às ações e medidas adotadas pelo Poder Público e pelos demais atores sociais, por meio de iniciativas que visem a assegurar a

¹³ Apenas o mínimo existencial foi contemplado expressamente no ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação da Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021. O termo mínimo existencial ecológico, ou seja, uma referência manifesta de proteção ao meio ambiente, não está presente no ordenamento jurídico brasileiro.

qualidade e a conservação dos recursos naturais indispensáveis a resguardar um conjunto de direitos e de políticas públicas essenciais a existência digna dos indivíduos.

A proteção de um grau mínimo de qualidade dos recursos naturais, cuja sua disponibilidade e existência institui elemento constituinte de uma concepção abrangente de bem-estar, que busca contemplar demandas de cunho antropocêntrico e biocêntrico, é o que norteia a concepção de mínimo existencial ecológico (AYALA, 2012, p. 35). Sob essa perspectiva, o mínimo vital ecológico procura proteger o meio ambiente com a finalidade de resguardar a sobrevivência do homem, garantindo-lhe condições basilares indispensáveis a sua existência digna.

3.1 A dimensão ambiental do mínimo existencial

Mello (2014, p. 58) e Torres (2009, p. 83) defendem que o mínimo existencial não é princípio, à medida que não preenche requisitos para tanto e não está sujeito à supressão ou qualquer barganha. Observa-se no mínimo existencial um caminho pelo qual uma infinidade de princípios, direitos e garantias possam ser concretizados. E é justamente este o desafio primordial deste trabalho: apontar uma dessas diversas possibilidades, que, na presente pesquisa, é a concretização do mínimo existencial ecológico por meio da função social da propriedade rural.

Assim, “o direito à integridade e à defesa do meio ambiente e os deveres associados, como mandamentos *prima facie*, não têm um mínimo existencial predefinido, em decorrência lógica da relatividade de seu conteúdo essencial” (MELLO, 2014, p. 58). De acordo com o referido autor, isso significa que não há um rol de prestações ou garantias materiais previamente determinadas que justifiquem exatamente o que seria o mínimo existencial ecológico, pois essa concepção varia conforme as características e particularidades de cada caso e com o momento histórico que se vive.

“Mais adequado do que falar em um mínimo existencial ecológico é recorrer à realização do dever e do direito fundamental à integridade do meio ambiente na maior medida possível, tomando em conta as circunstâncias fáticas e jurídicas de cada situação” (MELLO, 2014, p. 58). Nesse sentido, o mínimo existencial ecológico somente se justifica se for concebido desse modo, pois, segundo Silva (2011, p. 205), essa seria a melhor forma de assegurar a dignidade humana, a qual também está alicerçada na sua dimensão ecológica, preservação do meio ambiente e na coexistência do direito ao meio ambiente equilibrado junto a outros direitos fundamentais. “Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange

qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação, etc.), considerado em sua dimensão essencial, inalienável e existencial” (TORRES, 2009, p. 13).

Nas lições de Milaré (2011, p. 136), o mínimo existencial ecológico é compreendido como direito fundamental personalíssimo, primordial à realização plena do ser humano. Desse modo, deve ser concebido como prerrogativa essencial à concretização irrestrita das habilidades de cada ser humano, no alcance do bem-estar pessoal e da preservação da harmonia social. Assim, considera que na busca da concretude do direito, o direito positivado e o natural se incorporam de forma salutar.

A garantia constitucional ao mínimo existencial ecológico se sustenta no exercício dos direitos fundamentais, sejam os direitos sociais, ambientais, de solidariedade ou liberdade. Esse conjunto mínimo de direitos são delineados conforme as transformações históricas, à medida que novos conteúdos são abrangidos pela dignidade da pessoa humana, no sentido de que os processos civilizatórios caminham em direção ao avanço e aprimoramento dos direitos fundamentais (FENSTERSEIFER, 2008, p. 271-272).

O conteúdo do mínimo existencial, portanto, pode ser concebido como novos direitos fundamentais de terceira dimensão, da mesma forma como a proteção ao meio ambiente. A dimensão ambiental ou ecológica do mínimo existencial possibilita condições dignas ao ser humano, que ultrapassam a mera subsistência, mas se debruçam sobre a minimização de danos irreparáveis ao meio ambiente, como forma de impactar positivamente a vida das pessoas, o que somente é possível por meio de um padrão mínimo de qualidade ambiental (FENSTERSEIFER, 2008, p. 272-273).

Dessa forma, o mínimo existencial ecológico é direito que contempla não apenas o meio ambiente, mas todo e qualquer indivíduo, inclusive as futuras gerações, nos termos dos preceitos constitucionais previstos no art. 225, *caput*, da Constituição Federal. Ou seja, possibilita cumprir o dever e exercer o direito fundamental à integridade do meio ambiente. Nesse sentido, é considerado direito de eficácia plena e imediata, conforme disciplina o art. 1º, III e art. 5º, § 1º, da Constituição Federal. Ao ser revestido de norma de aplicabilidade imediata, o mínimo existencial deve zelar por uma execução não tardia, que possibilite a todo e qualquer ser humano o mínimo essencial ao pleno desenvolvimento socioambiental.

A aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, inclusive dos ambientais (art. 5º, § 1º, da CF), faz com que tais direitos sejam protegidos de supressões e alterações constitucionais que restrinjam normas de caráter valorativo, pois integram o catálogo do rol de cláusulas pétreas, que versa sobre os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV, da CF). Assim, o

meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF) é um direito fundamental e, portanto, integra o conjunto de direitos inerente ao mínimo existencial ecológico e os direitos essenciais que visam a corroborar com a vedação do retrocesso socioambiental.

Desse modo, Molinaro (2007, p. 112) considera que a abordagem defendida pela Constituição Federal acerca da fruição de um ambiente equilibrado e saudável, enquanto direito fundamental, está entre os direitos que mais ocasionam impactos e exercem influência no bem-estar da sociedade como um todo e na disposição estatal. Não obstante, ressalta que a Constituição de 1988 se constitui de sistema aberto no que se refere à materialidade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 2º), estando os direitos fundamentais ambientais abrigados fora do âmbito do título II, da CF/1988.

3.1.1 Uma compreensão constitucional dos direitos fundamentais ambientais

Não obstante, os direitos fundamentais tenham sido tratados em capítulo próprio nesta pesquisa, estes foram abordados de forma ampla. Por este capítulo tratar especificamente da temática ambiental, optou-se por interpelar acerca dos direitos fundamentais ambientais neste tópico específico, pois este é base às posteriores inquirições deste estudo. No tocante a sua eficácia, os direitos fundamentais ambientais atuam entre o debate da dimensão objetiva e subjetiva. A discussão surge, sobretudo, entorno do campo de compreensão dos direitos fundamentais, sobretudo quanto à relativização entre o normativo constitucional e o infraconstitucional, “num exercício de ‘freios e contrapesos’, o que leva o Estado à obrigação na proteção dos direitos fundamentais através de imperativos de abstenção ou imposição de condutas”, Molinaro (2007, p. 115). É nesse lugar de equilíbrio que a proibição da retrogradação socioambiental encontra ambiente para se desenvolver e se firmar, à medida que busca corroborar com os vínculos entre sociedade, Estado e demais atores sociais.

Quanto à compreensão dos direitos fundamentais ambientais estes devem ser observados a partir de uma perspectiva objetiva, pois os direitos fundamentais não podem ser executados a partir de uma concepção individualista em detrimento da coletividade. Desse modo, a dimensão subjetiva diz respeito às preferências e necessidades individuais, enquanto a aceção objetiva é conduzida pelos anseios sociais coletivo (MOLINARO 2007, p. 114-115).

Ainda sobre a interpretação dos direitos fundamentais ambientais, especialmente quanto à perspectiva objetiva do acolhimento do mínimo existencial ecológico e do princípio da proibição do retrocesso socioambiental, este deve ser observado por meio da adoção do princípio da proporcionalidade como metodologia de ponderação e para dirimir eventuais

desavenças. O maior impasse em torno dessa questão é que a observância derivada das normas ambientais tende a ter aplicação dessimétrica e desarmoniosa, o que dificulta o alcance da ponderação. Assim, a estabilidade e harmonia são alcançadas por meio da proporcionalidade, viabilizada pela adequação da aplicação de princípios e normas necessários (BÖCKENFÖRDE, E-W., 1993, p. 124¹⁴ *apud* MOLINARO, 2007, p. 115).

Desse modo, a proporcionalidade é a soma de dois critérios: sacrificar o mínimo para concretizar o máximo de direitos no plano dos direitos fundamentais socioambientais, sobretudo, com o propósito de assegurar a continuidade e o êxito do mínimo existencial ecológico. A justificativa para isso está no fato de o meio ambiente ser compreendido como “sujeito de direito”, mais especificamente a “natureza”, pois esta tem como finalidade a manutenção de sua flora, fauna e todo o ecossistema que a compõe (MOLINARO, 2007, p. 116).

A compreensão da garantia de um mínimo existencial ecológico está intrinsecamente relacionada à concepção de proporcionalidade, que é a ideia daquele ponto de encontro e equilíbrio entre duas razões. A proporcionalidade deve alcançar a todos, inclusive o ecossistema. O dever de tutelar e zelar por um meio ambiente sadio que sirva as gerações presentes e vindouras está além de um compromisso ético de proteção à vida, pois se trata de um dever jurídico que precisa ser resguardado pelos poderes executivos, legislativo e judiciário e pela sociedade como um todo. O Estado, portanto, não pode se eximir de suas obrigações frente ao fortalecimento da proteção ao meio ambiente, assim como os indivíduos que compõem a sociedade devem assumir essa responsabilidade.

Por conseguinte, a construção da concepção de uma proibição de retrocesso no âmbito dos direitos fundamentais é associada à realização de ações sociais, econômicas, entre outras por parte do Estado, como forma de assegurar um núcleo essencial de direitos indispensáveis à sobrevivência e à existência digna. Nesse caso, a vedação do retrocesso se dirige a não retrogradação de direitos que já tenham sido outorgados pelo legislador, no sentido de que estes não possam ser anulados ou revogados sem a implementação de iniciativas de restituição compensatórias.

Diante disso, o referido princípio dedica esforços à proibição da reversão dos avanços dos direitos fundamentais e confere proteção ao não-retorno aos estágios de proteção já alcançados. Ademais, também incorpora um impedimento de reversibilidade dos níveis de

¹⁴ BÖCKENFÖRDE, E-W., *Escritos sobre Derechos fundamentales*, Baden-Baden: Nomos Verl.-Gres, 1993, p. 124 (obra consultada por Carlos Alberto Molinaro na Biblioteca do Centro de Estudos Sociais, da Faculdade de Economia e Ciências Sociais da Universidade de Coimbra, 2003).

progresso e de diversos aspectos essenciais à existência já conferidos pelo Estado à sociedade ou comunidade local. É justamente nessa questão que reside as principais objeções quanto à admissão deste princípio (AYALA, 2018, p. 75-76).

A concretização dos direitos fundamentais, em um primeiro momento, estaria então vinculada às iniciativas legislativas. O princípio da proibição da retrogradação ambiental, no entanto, deveria estar além das ações normativas, à medida que poderia estar voltado a indicadores que melhor correspondam a efetivação de realidades existentes em cada situação, as quais podem ser reexaminadas caso necessário, até serem novamente adequadas às satisfações necessárias em cada tempo presente. A readequação e reavaliação das necessidades existenciais podem incluir o reexame das limitações materiais e financeiras, a depender de cada circunstância, desde que não sejam suprimidas de forma arbitrária e antidemocrática (AYALA, 2018, p. 76).

A proibição do retrocesso não se manifesta enquanto princípio geral, que impede o reexame de essencialidades quando se trata da efetivação dos direitos fundamentais. Pelo contrário, a proibição da retrogradação socioambiental se impõe inteiramente sobre o direito de reavaliação e reconsideração à concretização de um mínimo, cujo sua matéria está interligada à própria dignidade humana (AYALA, 2018, p. 76). Nessa perspectiva, não está em discussão a dignidade humana, pois apenas o mínimo estaria sujeito à revisão do Poder Público, sempre no sentido de reconsiderar a ampliação das necessidades dos indivíduos, nunca para suprimi-las.

A questão enseja discussões extensas, justamente por estar imersa nos direitos fundamentais. Com efeito, não é sob o aspecto funcional que se procede o princípio da proibição da proibição de retrocesso, pois, embora o legislador tenha certa discricionariedade para selecionar medidas que melhor atendam ao desenvolvimento contemporâneo dos direitos fundamentais, não pode dispor de forma indiscriminada sobre estes, pois toda legislação está impreterivelmente vinculada aos direitos fundamentais (AYALA, 2018, p. 76).

Segundo Ayala (2012, p. 23), a construção de um direito fundamental ao meio ambiente pode ser alicerçado tendo como base as funções defensivas e prestacionais, por meio das quais é possível aduzir que a idealização de um direito fundamental ao meio ambiente possui como pretensão essencial alcançar, como *efeito* da norma, a preservação e a proteção da dignidade da vida humana e, conseqüentemente, da sua qualidade de vida. A consequência da aplicabilidade prática de um direito fundamental ao meio ambiente é concebida, por sua vez, como decorrência e repercussão de agrupamento de posicionamentos jurídicos e de realidades subjetiva e objetiva

do direito fundamental, que conduzem o direcionamento e efetivação de um mínimo de condições existenciais em busca de alcançar seus objetivos.

3.1.2 A atuação do Estado e da sociedade frente ao mínimo existencial ecológico

O Estado possui o dever de salvaguardar a garantia de um Estado ambiental, assim como toda a sociedade, pois suas ações devem estar pautadas nos mandamentos constitucionais que determinam que o dever de proteger o meio ambiente é de todos (art. 225, CF). As execuções estatais devem estar alicerçadas na promoção de iniciativas às presentes e próximas gerações, estruturando sua atuação em decisões políticas fundamentais, voltadas às necessidades das comunidades. Sob essa perspectiva, deve-se considerar a continuidade de bases institucionais ecologicamente sensíveis, que estão assentadas na materialização de princípios, cuja sua significação se submete à apreciação direta dos magistrados, sujeitando-se a decisões e interpretações moralmente distintas. Assim, na maioria das vezes, são os juízes que dão sentido aos princípios postos, o que, não raro, gera interpretações divergentes. Desse modo, a ordem constitucional brasileira atribuiu ao Estado e a cada cidadão um conjunto de deveres e obrigações perante a humanidade, imposições essas que estão além de limites geográficos ou culturais (AYALA, 2012, p. 16 e 22).

As prestações estatais em relação ao meio ambiente não devem ser vinculadas essencialmente a ações restritas à noção de mínimo de existência ecológica como fruto daquelas prestações fáticas, indispensáveis à conservação e ao progresso harmônico dos recursos naturais e à qualidade de vida, em quantidades satisfatórias, a fim de que todos os indivíduos tenham acesso a essas políticas públicas. Com efeito, independentemente de se considerar ou não a concepção de mínimo ecológico de existência como exteriorização e resultado de diversos posicionamentos jurídicos de proteção emergente de um direito fundamental ao meio ambiente, deve-se resguardar os mandamentos constitucionais que determinam a redução danos e riscos ao meio ambiente (AYALA, 2012, p. 25-26).

O Estado, então, deve traçar suas ações em um sistema pautado por uma conduta preventiva e precaucional, conduzida por um dever estatal de conter riscos e danos, pois possui a obrigação constitucional de amenizar e prevenir os riscos potenciais ou oriundos de modelos tecnológicos, os quais carecem de posições científicas precisas. Essa abordagem trata especificamente de medidas precaucionais, alicerçadas no princípio da precaução, que é pautado por imprecisões científicas das degradações que porventura podem vir a ocorrer. O

princípio da prevenção, por sua vez, pressupõe a consciência de riscos e das ações necessárias a impedir esses danos ou minimizar os prejuízos causados (AYALA, 2012, p. 27).

Por conseguinte, o princípio da responsabilidade de longa duração se volta à necessidade de fortalecimento sobre a proteção objetiva do ambiente – que são deveres de proteção. Ao se considerar essa responsabilidade a longo prazo, as ações estatais devem sinalizar a escolha de suas medidas regulatórias em direção a adoção de políticas públicas que avaliem essa dimensão nas ações elegidas, a fim de ponderar possível causalidade e extensão de danos ainda não atestados cientificamente. Dessa forma, a estrutura constitucional brasileira firma os deveres do Estado atinentes à proteção do meio ambiente na exteriorização dos imperativos de ponderação preventiva ou de ponderação precaucional, e no princípio da responsabilidade de longa duração, os quais vinculam os particulares e o Estado ao dever de promover ações efetivas à garantia desses direitos, conforme determina o § 1º, e incisos, do art. 225, da Constituição Federal (AYALA, 2012, p. 27).

A concepção do mínimo existencial ecológico procede, portanto, da conjunção associativa da execução de ações estatais e da sociedade, com o propósito de resguardar a defesa de níveis de qualidade dos recursos naturais imprescindíveis a garantir um conjunto de realidades dignas a cada indivíduo que integra um Estado de Direito, que é social, democrático e ambiental. A compreensão de mínimo ecológico de existência, a ser assegurada a esse sujeito de direito, deve ser disposta no sentido de garantir-lhe o pleno progresso de sua personalidade. Isso, todavia, somente é possível quando o ser humano tem acesso a realidades existenciais oportunas ao desenvolvimento e execução dessas liberdades (AYALA, 2012, p. 28).

Proteções normativas vinculadas a um conjunto mínimo de garantias e prestações de matéria social, cultural, econômica e, doravante, ecológica, estabelecem o acesso à existência digna do ser humano enquanto sujeito de direito – destinatário principal das políticas públicas de proteção. Assim, a noção de mínimo ecológico de existência se manifesta como resultado no plano existencial (o plano ecológico existencial), de um processo de coparticipação de obrigações entre o ente estatal e os membros da sociedade (AYALA, 2012, p. 28).

Sobre os particulares recai a incumbência de não adotar condutas danosas ao bem-estar de terceiros e aos bens comuns – que são indivisíveis. Ao Estado cabe assegurar a não degradação da qualidade de vida, ao impor, por força normativa, tutelas específicas à proteção ambiental. Salienta-se que o papel estatal na preservação da qualidade de vida requer do Poder Público a aplicação de medidas preventivas e legais, e o afastamento de ações omissivas ou que são insuficientemente protetivas (AYALA, 2012, p. 28).

O Estado possui deveres perante as próximas gerações. Essas obrigações, por sua vez, somente podem ser concretizadas mediante a operacionalização de ações pelo Poder Público e pelos particulares voltadas à utilização racional e adequada dos recursos naturais (AYALA, 2012, p. 33). Ao Estado cabe, portanto, a proteção dos direitos individuais e coletivos, e, conseqüentemente, a preservação da continuação desses direitos, tendo sua concretização pautada na dignidade humana. A administração pública, nesse sentido, não pode escolher pela não garantia do mínimo existencial, capaz de assegurar a existência digna dos cidadãos (BISPO, 2014, p. 36). Sob essa perspectiva, a abstenção do Estado quanto a não garantia de um mínimo existencial ecológico afronta a dignidade humana e o dever de proteção ao meio ambiente.

3.1.3 Direitos socioambientais e o mínimo existencial ecológico

O socioambientalismo brasileiro alcançou destaque a partir da década de 1980, como fruto de iniciativas políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista. Consolidou-se nos anos 90, impulsionado, sobretudo, pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, momento marcado pela influência das concepções socioambientais na legislação brasileira. As ações participativas dos movimentos sociais junto à sociedade de forma ampla foram fator primordial para a disseminação da corrente socioambientalista (SANTILLI, 2005, p. 31).

A construção das concepções socioambientais fundou-se no entendimento de que a participação das comunidades locais – que possuem profundo conhecimento das práticas e da terra onde vivem – é essencial na tomada de decisão das políticas públicas as quais estão inseridas, como forma de minimizar as desigualdades e mazelas sociais. Desse modo, a participação social está além de promover avanços relacionados ao meio ambiente e ao ecossistema, mas perpassa pela concepção de mudança de vida dos próprios seres humanos envolvidos e da coletividade de forma geral, pois as decisões tomadas impactam diretamente sua existência. As cooperações da comunidade e dos mais diversos atores sociais nas ações decisórias políticas e administrativas corroboram com a construção do paradigma ecossocialista de desenvolvimento, decorrente de relações participativas e de diálogos interculturais, que reconhece que todas as culturas devem atuar em prol do bem coletivo, pois possuem valor de dignidade humana (SANTILLI, 2005, p. 34).

Com o propósito de difundir suas ideias, as articulações socioambientalistas foram disseminadas em diversas comunidades, as quais culminaram em vários diplomas legais como forma de assegurar os anseios e intentos de povos e comunidades tradicionais, garantindo-lhes

segurança jurídica e freando atividades degradatórias. Segundo Santilli (2005, p. 40), as articulações socioambientalistas também repercutiram em programas e políticas de desenvolvimento rural e práticas agroextrativistas sustentáveis, com a finalidade de proporcionar inclusão social, manutenção econômica e a agenda de conservação ambiental. Entre as ações propostas estavam o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar (Proambiente)¹⁵, elaborado com o intuito de fomentar o financiamento e incentivo rural de políticas públicas socioambientais. Outras ações de economia verde também foram fomentadas com o propósito de expandir os preceitos socioambientalistas.

Os direitos fundamentais socioambientais estabelecem um dos sustentáculos da concepção de desenvolvimento sustentável, que tem por finalidade o avanço econômico e a redução das mazelas sociais. Nesse sentido, a proteção ambiental está inquestionavelmente associada à garantia dos direitos sociais, pois a efetivação desses direitos necessita de condições ambientais oportunas, haja vista que a própria dignidade humana comporta uma dimensão social quanto à dimensão ecológica, que impõe uma média mínima de proteção ambiental. A segurança ambiental tem função primordial na estrutura organizacional do Estado Socioambiental de Direito, impedindo que os cidadãos sejam violados quanto a sua dignidade humana (SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 100-101).

Com efeito, a mudança do cenário atual deve estar firmada em um novo direito ambiental que esteja alicerçado na ética ecológica, com o propósito de servir aos indivíduos e, por consequência, a própria natureza, em um “lugar de encontro” e equilíbrio, com bases em iniciativas de prevenção e que busquem preservar e restaurar o meio ambiente. O desafio, além de postular esforços de todos os atores sociais, requer compromisso com estruturas sólidas, no sentido de legitimar a tomada de medidas que, de fato, resguardem a biodiversidade natural e o processo simbiótico comum de forma conjunta e evolutiva. O direito, quando alicerçado nessa

¹⁵ A implementação do Proambiente ocorreu em um período de consolidação das lutas sociais, que se evidenciou na conquista da legitimidade dos movimentos populares no campo e no acesso às políticas públicas pela produção familiar rural, que, em sua ampla diversidade, moldou a estrutura organizativa e produtiva da região.

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) foi uma iniciativa que, sob vários aspectos, introduziu novos procedimentos de concepção e de gestão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Três características do programa destacam essa qualidade singular: o protagonismo de organizações da sociedade civil em sua elaboração; o modelo de gestão que articula diferentes instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural; e a instituição de recompensas pelos serviços ambientais gerados pela produção familiar rural. O programa iniciou seus trabalhos no ano 2000 e encerrou suas atividades em 2011.

HIRATA, Márcio Fontes. Proambiente: um programa inovador de desenvolvimento rural. ASPTA (Agricultura familiar e agroecologia), 2019. Disponível em: <<http://aspta.org.br/article/proambiente-um-programa-inovador-de-desenvolvimento-rural/>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

premissa, está constituído na própria matéria organizada. Por conseguinte, todos os seres bióticos e abióticos, pelo mero fato de existirem, carecem de uma valoração moral que está na estrutura dos direitos que lhe são vinculados (MOLINARO, 2007, p. 117).

Ademais, a compreensão dos direitos fundamentais socioambientais deve ser mais cautelosa quanto à interpretação do mínimo existencial ecológico e da proibição do retrocesso socioambiental. A hermenêutica de tais princípios deve ser procedida de forma conjunta com o princípio da unidade da Constituição, que defende que a Carta Magna deve compreendida como um sistema unitário de normas. Dessa forma, é necessário buscar respostas plurais em observância ao princípio da integração, pois possíveis incoerências e incompatibilidades entre princípios são sanadas por meio da ponderação, que se exterioriza pela aplicabilidade do princípio da máxima efetividade (MOLINARO, 2007, p. 118).

O direito socioambiental e a ecologia pensados como sistema se demonstram incompletos. Por isso, é necessário o entendimento de que essa completude somente é possível a partir da compreensão de que os indivíduos estão sujeitos a um processo de desenvolvimento contínuo que tem por alvo sua totalidade e evolução. Assim, o ser humano não nasce exercendo integralmente sua liberdade. Trata-se de um processo que necessita de constante aperfeiçoamento. Dessa forma, a proteção do mínimo existencial e a vedação da degradação socioambiental têm por finalidade a continuação digna da própria existência humana (MOLINARO, 2007, p. 119-120).

A qualidade e a segurança ambiental devem ser reconhecidas como componentes constituintes da dignidade da pessoa humana e dos deveres e direitos fundamentais que estão associados à matéria. Essa correlação se justifica, sobretudo, por conta da imprescritibilidade quanto à manutenção da existência humana com dignidade, uma vez que o desenvolvimento humano é indissociável do bem-estar existencial (SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 94).

A dimensão ecológica incorporada ao conteúdo do princípio da dignidade humana é imprescindível à efetivação de direitos e garantias individuais e coletivos. Sob essa perspectiva, a identificação da jusfundamentalidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado se move em direção à garantia constitucional do mínimo existencial ecológico no âmbito do Estado Socioambiental de Direito. A correlação entre os direitos fundamentais sociais e o direito fundamental ao meio ambiente proteja a compreensão de atendimento às necessidades humanas que assegure uma existência digna, atuando como elemento normativo à garantia constitucional do denominado mínimo existencial ecológico (FENSTERSEIFER, 2008, p. 270-271).

3.2 Reserva do possível e o dever do Estado

Para melhor compreensão de outras particularidades que norteiam o mínimo existencial ecológico, faz-se necessário tratar alguns preceitos que orientam o instituto da reserva do possível, pois este possui estreita relação com o mínimo existencial, como será abordado adiante. Não se presente esgotar a temática da reserva do possível, mas é imprescindível abordá-la diante de sua pertinência temática e associação com a efetividade do mínimo existencial.

A reserva do possível (“*Der Vorbehalt des Möglichen*”) ganhou notoriedade mundial em ação de controle de constitucionalidade, julgada pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 18 de julho de 1972, tendo como objeto a aprovação e ofertas de vaga para o curso de medicina nas universidades de *Hamburg* e da *Baviera*, nos anos de 1969 e 1970. Embora não seja pretensão desta pesquisa tratar as particularidades do julgado alemão, é significativo assinalá-lo. Entre inúmeros pontos trazidos na decisão da Corte alemã, ponderou-se pela necessidade de se instituir critérios para a aplicação da reserva do possível, o que o tribunal germânico denominou de “critérios racionais” (LAZARI, 2016, p. 73 e 78).

O conteúdo da reserva do possível está intimamente associado “aos custos do direito”, no sentido de que a concretização dos direitos determinados pela ordem constitucional está à mercê da limitação orçamentária dos cofres públicos. Primeiramente, cabe ressaltar que a reserva do possível é matéria de defesa exclusiva do Estado. Assim, ao se atribuir à administração pública a execução dos mandamentos prestacionais, especialmente os de caráter fundamental, competirá ao Estado contestar tal determinação. Sob essa perspectiva, não pode o particular invocar a reserva do possível quando vivenciar, por exemplo, situação de execução em decorrência de não pagamento de débito junto à União (LAZARI, 2016, p. 61).

Não obstante, compete ao Estado comprovar circunstância passível de ser abarcada pela “reserva”, não restando aos demais indivíduos nenhuma possibilidade de fazer uso do instituto da inversão do ônus da prova como medida jurídica. Desse modo, ao invocar a reserva do possível, o Poder Público assume o encargo de provar a limitação dos recursos públicos disponíveis. Caso contrário, poderá prosperar o deferimento das justificativas fundamentas pelo requerente. Sob esse aspecto, a inversão do ônus da prova proporciona expectativa favorável ao demandante, pois o desobriga a comprovar a insuficiência orçamentária estatal. Se assim não fosse, se tornaria um empecilho ao acesso à justiça (LAZARI, 2016, p. 61-62).

3.2.1 Reserva do possível e seu caráter de excepcionalidade

O Estado não pode fazer uso da “reserva do possível” em toda e qualquer demanda na qual é requerido, tão somente podendo alegar em situações que demonstram a real insuficiência de disponibilidade de recursos dos cofres públicos, a fim de que não haja prejuízos à comunidade. Essa singularidade evita o uso indiscriminado do instituto, que, por diversas vezes, tem sido rejeitado, em decorrência de argumentações sem critérios plausíveis em modelos repetitivos de exordiais e recursos processuais e demais documentos utilizados no âmbito dos poderes judiciário, legislativo e executivo. As justificativas contidas nas peças processuais, em sua grande maioria, não demonstram qualquer conexão com o caso concreto, fazendo com que o instituto da reserva do possível seja invocado de forma banalizada, sem preceitos plausíveis, desprezando sua excepcionalidade (LAZARI, 2016, p. 62-63).

O caráter de excepcionalidade da reserva do possível corresponde aos critérios de seleção utilizados nas situações concretas, quando dois ou mais direitos sociais ou inúmeros direitos individuais estão em risco. Ademais, é necessário ponderar a distinção entre “inexistência de recursos” – o que dificilmente poderia ocorrer no Estado brasileiro, em virtude da sua imensa arrecadação de impostos, e a “escolha alocada de recursos”, circunstância que ocorre em países onde o recolhimento de impostos é inferior a distribuição de bens sociais, como é a situação do Brasil. Por outro lado, não se pode permitir a reserva do possível como condição negatória desenfreada para justificar a desoneração de suprimento de direitos fundamentais pelo Estado. (LAZARI, 2016, p. 63).

3.2.2 Reserva do possível e as necessidades humanas

À medida que as transformações sociais ocorrem a cada instante, as necessidades humanas também mudam, ao passo que se tornaram ilimitadas, sobretudo, por conta do progresso cultural, científico, tecnológico e econômico. O avanço das sociedades e a miscigenação das civilizações impulsionou a incorporação de hábitos alimentares, culturais e outros que passaram a integrar as necessidades humanas. O Estado, por sua vez, possui capacidade delimitada para angariar recursos e atender integralmente as necessidades fundamentais dos indivíduos, os quais são sujeitos de direito e, por isso, carecem da proteção estatal (PEREIRA, 2014, p. 39- 40).

Com efeito, a teoria da reserva do possível foi concebida com o propósito de legitimar a desobrigação do Estado quando o indivíduo invoca a proteção estatal. Paralelo a isso, faz-se necessário ponderar que as necessidades humanas são tanto quanto infinitas e mutáveis. Por outro lado, os recursos públicos disponíveis à administração pública são insuficientes para

suprir todas as demandas concomitantemente. Em situações excepcionais, no entanto, o Estado não poderá alegar “reserva do possível”, como será abordado posteriormente (PEREIRA, 2014, p. 40).

O atendimento das necessidades coletivas dar-se-á em maior ou menor nível conforme a disponibilidade orçamentária, política e jurídica de uma sociedade. Tais elementos estão intrinsecamente relacionados, e quando essa associação é harmônica e produtiva, reflete na otimização da gestão dos recursos públicos, os quais são insuficientes. Com efeito, é o contexto econômico-financeiro de um Estado que faz com a teoria da reserva do possível alcance pertinência. As realidades sociais e as necessidades das comunidades estão em constantes transformações, não sendo supridas pelo limitado orçamento público, que tem oferta inquestionavelmente menor que a demanda (PEREIRA, 2014, p. 47).

Como visto anteriormente, a concretização de direitos fundamentais, sejam eles de defesa ou prestacionais, postulam do Estado, em sentido amplo, medidas de atuação da administração pública, ao menos em níveis basilares, as quais se alternam ou se modificam, conforme a subordinação política, econômica e jurídica do direito demandado. É justamente a dependência desse direito que ocasiona limitações à concretização dos direitos pleiteados, à medida que o cenário de Estado provedor cede lugar ao contexto das possibilidades. A concretização de tais direitos visa suprir demandas fundamentais. E é exatamente o nível de possibilidade de satisfação dessas necessidades que justifica invocar a reserva do possível. Entre as necessidades humanas de subsistência a serem satisfeitas estão a alimentação, por exemplo (PEREIRA, 2014, p. 41 e 43).

3.2.3 Reserva do possível e o mínimo existencial

Expõe-se agora a relação entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Embora essa possível conexão não seja uma abordagem majoritária na doutrina, sua pertinência com a temática estudada faz jus abordá-la nesta pesquisa. Preliminarmente, ressalta-se a natureza principiológica do “mínimo” e da “reserva”, no sentido de que uma se oponha a outra. Pelo fato de o “mínimo” carregar em sua própria nomenclatura uma noção basilar, não pode o Estado invocar a reserva do possível para distanciá-lo, sem comprovar escassez de recursos públicos para executá-lo. Dessa forma, a maior distinção entre esses dois conceitos consiste no fato de que a “reserva do possível” exige comprovação por parte do Estado para que este se desobrigue de suas responsabilidades, enquanto o mínimo existencial não comporta tal alegação (LAZARI, 2016, p. 162).

Diante disso, a reserva do possível pode sim ser invocada pela administração pública, mas somente mediante a alegação de justificativas qualificadas para afastar o “mínimo”, que seria o que Lazari (2016, p. 162) classifica como “reserva do possível qualificada”. Segundo o referido autor, a reserva não se contrapõe apenas ao “mínimo”, mas também busca desobrigar o Estado de direitos fundamentais e outros direitos. A justificativa para isso é a de que os direitos fundamentais, mesmo os considerados “negativos”, os quais são os utilizados pelos particulares em face aos abusos do Estado, carregam consigo aspecto “positivo”, em decorrência da necessidade da cooperação do ente estatal para sua completude.

A proposta por indicadores de diálogo entre a “reserva” e o “mínimo” pode ser observada, por exemplo, no direito fundamental social à moradia, especialmente quando se trata de situações em que cidadãos estão na iminência de perder o lar, do qual produzem e tiram seu sustento, condição essa abarcada pela função social da propriedade (LAZARI, 2016, p. 181).

3.3 A proibição de retrocesso socioambiental

O princípio da proibição do retrocesso ambiental é a nomeação principal de nomenclaturas como princípio de conservação ou manutenção do *status quo* (*Prinzip der Status-quo-Erhaltung*), princípio de proteção da continuidade ou da existência (*Bestandsschutzprinzip*) ou, ainda, princípio da proibição da deterioração (*Verschlechterungsverbot*). Todas essas expressões têm por significado basilar a vedação da degradação das condições ambientais alcançadas. Canotilho (1998, p. 320-321) vai além e considera que tais nomenclaturas imprimem o condão da vedação da degradação da “evolução reacionária”.

Independente da expressão sinônima utilizada, o princípio em questão, na visão de Molinaro (2007, p. 111) “dirige-se à concretude das condições de um mínimo existencial ecológico, desde uma perspectiva de efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica”. Adverte, no entanto, que este princípio não é absoluto, pois se refere apenas ao “núcleo essencial” dos direitos fundamentais. Isso, não entanto, traz alguns benefícios, à medida que o legislador está sujeito a limites que não podem extrapolar os liames dos direitos e garantias constitucionais.

No âmbito de proteção dos direitos fundamentais, a vedação ao retrocesso socioambiental submete a legislação infraconstitucional ao poder originário constitucional, não podendo, portanto, norma abaixo da Constituição retroceder em conteúdo de direitos

fundamentais expressamente previstos pela jurisdição constituinte (MOLINARO, 2007, p. 111).

Como visto alhures, no entanto, tal princípio não é absoluto, pois se destina apenas ao âmago dos direitos humanos. Isso, todavia, não deve ser observado como algo negativo, pois, embora haja limites para a atuação do Poder Público, essa demarcação deve pautar seu exercício dentro dos liames da lei. Assim, as restrições impostas pela Carta Magna são uma forma de resguardar a própria Constituição Federal. Segundo Molinaro (2007, p. 111-112), tais limites referem-se, ainda, à eficácia social e jurídica das normas de direito fundamental materializadas ao ambiente, a fim de que estas sejam aplicadas com o fim inicialmente proposto pelo legislador constituinte, com o intuito de cumprir a finalidade para qual foram instituídas.

3.3.1 O objeto da proibição de retrocesso

Inicialmente, antes de se adentrar nas particularidades que norteiam o princípio da não retrogradação ambiental, faz-se necessário delinear, precipuamente, o objeto que se ocupa a proteção de retrocesso. O aludido princípio se dedica à preservação dos estágios de direitos e das ações já implementadas pelo Estado em favor da sociedade, a fim de que estes não sejam suprimidos ou reduzidos. Nesse sentido, segundo Ayala (2012, p. 31), qualquer abordagem à proibição de retrocesso, incluindo a ambiental, precisa resguardar a proteção material da aplicação da norma na esfera da execução efetiva dos bens ou a tutela de uma determinada realidade normativa (das realidades existenciais oportunizadas ou de categorias jurídicas instituídas).

A noção de vedação ao retrocesso é concebida no sentido de uma proibição de reversão dos processos evolutivos dos direitos fundamentais e para o não retorno aos níveis de proteção já alcançados. Tem por finalidade a proibição de reversibilidade dos estágios de aperfeiçoamento superados e a proteção de diversas realidades existenciais já promovidas pelo Estado às comunidades. A manutenção de um certo grau de desenvolvimento social pode ser argumentada jusfundamentalmente pelo mínimo de existência, o que demandaria uma justificativa de suma relevância para embasar sua revisão. É exatamente por causa dessa perspectiva que insurge o entendimento alicerçado a um princípio de vedação ao retrocesso e, doravante, de proibição de retrocesso ambiental (AYALA, 2012, p. 29 e 31).

O princípio de vedação ao retrocesso é concebido a partir da concepção de que ao Estado é vedado a adoção de políticas e medidas, ou até mesmo a supressão de direitos, que sejam inferiores aos níveis já alcançados pelos direitos fundamentais ao longo dos processos de

desenvolvimento histórico. Por conseguinte, é compreendido como uma obrigação estatal de não regressividade. Logo, a norma vigente não pode ser aquém de um direito já estabelecido, pois isso representaria um quadro de retrocesso (PEREIRA, 2014, p. 194).

3.3.2 A incorporação de um princípio de proibição de retrocesso como medida de proteção

Distintas formas podem ser utilizadas para determinar e classificar as matérias normativas de retrocessividade instituídas por meio de ações públicas, sendo as quatro de maior destaque encontradas nos comentários gerais de n. 03, do Comitê sobre os DESC (Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), de 1990: a) políticas incompatíveis; b) revogação de normas indispensáveis à proteção do mínimo; c) normas que diminuem níveis de proteção já alcançados; d) e redução dos gastos públicos de forma deliberada. Essas ações têm sido implementadas no território nacional, seja por meio de iniciativas do Poder Público ou por meio de uma atuação mais incisiva do judiciário brasileiro com o propósito de fortalecer o progresso dos direitos fundamentais (AYALA, 2018, p. 88).

O ordenamento jurídico pátrio foi constituído em direção à defesa de um princípio de sustentabilidade. O constituinte brasileiro tratou essa temática como um imperativo público e social, ao determinar a proteção ambiental como um dever de todos, uma cooperação entre o ente estatal e a sociedade de forma ampla e indistinta, de modo que as ações adotadas possam garantir o bem-estar social das presentes e vindouras gerações (art. 225, CF). Salvaguardar a manutenção da vida de todas as espécies, com condições basilares de subsistência é, portanto, um imperativo que norteia a concretização de uma realidade existencial sustentável como um dever contínuo de comprometimento governamental perante toda a sociedade, inclusive com os nascituros e com os seres ainda não concebidos (AYALA, 2018, p. 89).

Nesse cenário, ao se considerar a conjuntura do ordenamento jurídico brasileiro, não se pode descartar a possibilidade de construção de uma concepção de não retorno dos níveis de proteção. Para que essa hipótese seja instituída, é essencial a construção dogmática de uma ordem jurídica aberta, que se coadune com outras práticas e instrumentos externos de proteção dos direitos humanos. Sob essa perspectiva, a preservação do meio ambiente estará sujeita à habilidade de compreensão da ordem jurídica nacional, que poderá compensar os efeitos e desenvolver suas ações, a partir da observação dos resultados já alcançados por tribunais de cortes de outros países, ao ponderar e avaliar conflitos socioambientais de matérias convergentes (AYALA, 2018, p. 89).

Diante disso, caso exista um imperativo de sustentabilidade, que culmine em iniciativas públicas e em um compromisso social e coletivo permanente, e se, aliado a isso, as ações governamentais não ratifiquem e não contribuam com o aperfeiçoamento dos níveis de qualidade ambiental, a incorporação de um princípio de proibição de retrocesso terá quase nenhum proveito se este não for admitido como um imperativo à disposição de instituições ecologicamente sensíveis (AYALA, 2018, p. 89).

O argumento de um imperativo de não retorno, na experiência da ordem jurídica brasileira, não está expresso em um princípio literal na Constituição Federal, mas é possível encontrar suas raízes na observação de algumas obrigações estatais determinadas no art. 225, caput, e § 1º, incisos I, III e VI, da Constituição Federal. Segundo Ayala (2018, p. 94), a vedação constitucional à redução dos níveis de proteção assegurados ao meio ambiente pode ser vantajosa em decorrência de seus resultados provenientes de um juízo de interligação e diálogo entre as práticas jurídicas, que se manifestaria por meio da associação de experiências fruto de padrões passíveis de modificação.

A admissão da proibição ao retrocesso enquanto princípio deve ser compreendida como instrumento que visa a assegurar grau mínimo de proteção de determinado bem jurídico. Dessa forma, a vedação ao retrocesso atua como princípio anunciador da política de efetivação dos direitos fundamentais. Assim, a atualização ou implementação de novos direitos não pode extinguir patamares de proteção já consolidados nem tampouco suspender políticas públicas imprescindíveis. Ao considerá-lo como princípio, é necessário ponderar a tutela dos bens jurídicos já protegidos e as limitações da gestão pública, sem que a garantia ao mínimo existencial seja desprezada (PEREIRA, 2014, p. 197).

3.3.3 O reconhecimento de demandas de retrocesso ecológico

Quando a abordagem ao retrocesso ocorre no âmbito de proteção ao meio ambiente, a finalidade da proteção é assegurar as realidades normativas ou o resultado dos mandamentos fundamentais constitucionais sobre uma situação concreta existencial. Diante disso, o processo para admitir determinada situação vinculada ao retrocesso ecológico considera, precipuamente, que a circunstância existente deve ser de grandes proporções. Sob esse aspecto, também se reconhece que a efetivação do princípio de vedação ao retrocesso alcança ambiente mais favorável à sua operacionalização quando os recursos naturais disponíveis são observados de forma individual, segundo suas particularidades (AYALA, 2012, p. 32).

Outro critério de reconhecimento poderia ser a recepção da concepção de progressividade prevista no art. 2º, § 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁶, que disciplina que cada estado deve adotar medidas para assegurar a concretização dos direitos culturais, econômicos e sociais. Assim, uma norma deve ser observada como regressiva todas as vezes que o nível de concretização de um direito difundido pela nova norma for inferior àquele atingido outrora. Se a situação fosse essa, somente poderia se comprovar se tratar de circunstância passível à vedação de retrocesso após avaliação empírica e comparativa entre as duas realidades normativas (AYALA, 2012, p. 32).

Ponderações como essas são imprescindíveis para se reafirmar a posição do Estado frente à proibição de retrocesso ambiental, uma vez que o Poder Público não pode ser condescendente com quaisquer condutas dos particulares que causem danos irreversíveis ao meio ambiente e aos recursos naturais, indispensáveis à sadia qualidade de vida. O Estado, portanto, não pode consentir, admitir ou outorgar amparo normativo a condutas privadas danosas à qualidade dos recursos naturais. Os indivíduos, por outro lado, não podem se escusar de suas obrigações perante à proteção do meio ambiente, tampouco podem ultrapassar os limites impostos pela ordem constitucional para o exercício de suas liberdades econômicas (AYALA, 2012, p. 33).

Desse modo, a vinculação de uma matéria à proibição de retrocesso pode ser legitimada por seu próprio conteúdo, sendo este determinado pelo rol de proteção objetiva do meio ambiente, previsto na Constituição brasileira. Esse reconhecimento é norteado pelo princípio de responsabilidade de longa duração, que impõe que as deliberações regulatórias – sejam elas normativas, legislativas, políticas ou judiciais – estão sujeitas a um dever de proteção, o qual somente pode ser efetivamente materializado e alcançado quando salvaguardado os anseios e as necessidades das gerações que estão por vir. Por conseguinte, à medida que a tomada de decisões estatais e as ações privadas estão estreitamente associadas a um princípio de responsabilidade de longa duração, os resultados de suas iniciativas e resoluções não podem ser inferiores ou equivalentes à realidade existente (AYALA, 2012, p. 33).

¹⁶ Redação do art. 2º, §1, do PIDESC: “Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

3.3.4 A disponibilidade de recursos públicos e a proibição do retrocesso socioambiental

A proteção do mínimo existencial ecológico, no âmbito dos direitos fundamentais, está irmanada ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental. Sobre isso, Molinaro (2007, p. 112-113) considera que este não se submete ao princípio da reserva do possível nem ao princípio da reserva parlamentar orçamentária, por ser norma implícita ao Estado-Socioambiental e Democrático de Direito. O aludido autor entende que o princípio da proibição da vedação ao retrocesso socioambiental faz surgir, em sua estrutura, o princípio da “reserva da reversa do possível”. Isso significa que o Estado-Socioambiental não pode se eximir de suas responsabilidades ou alegar insuficiência de recursos, tanto de ordem material quanto humano, para afastar seu dever de assegurar a proibição da degradação ambiental.

Nesse sentido, a disponibilidade de recursos públicos a ser aplicada deve seguir ordem prioritária das políticas econômico-financeiras do Estado, mas em nenhuma hipótese pode ser relativizada por questões de ordem financeira. Por conseguinte, “o legislador está afetado e possui competência para estabelecer ou modelar uma ordem de prioridade para atender às necessidades ambientais, constitucionais, minimamente asseguradas” (MOLINARO, 2007, p 113). Sobre isso, o referido autor considera que este entendimento pode ser alvo de controvérsias e discussões, mas é “uma afirmação que está suportada na substancialidade do ‘contrato político’ que elege como ‘foco central’ o direito fundamental à vida e a manutenção das bases que a sustentam, o que só se pode dar no gozo de um ambiente equilibrado e saudável” (MOLINARO, 2007, p 113). E é exatamente isso que vai sustentar os pilares imprescindíveis à concretude da dignidade da pessoa humana.

Quando um Estado se dispõe a concretizar a existência de um mínimo ecológico, com o intuito de resguardar a presente e as futuras gerações, a afirmação anteriormente feita se refere à essencialidade disposta na norma. Assim, a dilatação dos requisitos ambientais para torná-los mais amenos está condicionada à adoção de medidas fáticas e econômicas que se submeterão aos princípios normativos. Sobre isso, Molinaro (2007, p. 114) considera: “O princípio de proibição da retrogradação socioambiental [...], embora restrinja a ‘afetação’ da liberdade parlamentar, praticada nos limites do ‘mínimo’, remanescendo-lhe o excedente, no entanto, agora veda-lhe o poder de desconstituição, mesmo do excedente, desde já consolidado”.

3.3.5 O não regresso ao *standstill* e a manutenção de processos ecológicos constituídos

O não retrocesso pode ser compreendido por meio de dois aspectos: o primeiro consiste em uma cláusula de *satatus quo* expressa, observada por meio de um princípio *standstill* que significa permanecer com algo como está. A segunda concepção, por sua vez, seria uma cláusula de progresso não exequível e não passível de experimentações e práticas jurídicas, que tenha por objetivo a implementação de proteção absoluta a bens vitais, optando por determinado bem em desfavor de seu complemento. A proteção plena e integral somente pode ser alcançada por meio da combinação dessas duas perspectivas. Isso porque não há como impedir ou restringir o não regresso ao *standstill* (permanecer como está), à medida que as ações públicas são transitórias. Ou seja, as políticas públicas governamentais devem ser efetivadas no sentido de solucionar necessidades e problemas que, quando superados, deixam de existir. (AYALA, 2018, p. 86).

Por outro lado, os direitos sociais nunca são plenamente satisfeitos, ao menos em níveis de proteção considerado satisfatórios, muitas vezes por conta da própria omissão do Poder Público. Por conseguinte, uma interpretação extensiva do termo *standstill* (paralisação) também conota a ideia de obstáculo, ou seja, que impede mudanças. Nesse sentido, a não transformação e o não atendimento às demandas sociais também pode ser compreendido como um retrocesso. Então, uma cláusula de *standstill* contribui para a compreensão desvirtuada da proteção de direitos já alcançados, fatos e danos irreversíveis, proteção da confiança e segurança jurídica, ou seja, de questões que comumente estão relacionadas à custódia e preservação pessoal de posições subjetivas (AYALA, 2018, p. 86-87).

Nessa perspectiva, o sistema constitucional brasileiro oferece quatro perspectivas jurídicas para o não retorno como efeito para uma cláusula progresso, das quais três podem ser teoricamente associadas ao *standstill*: art. 225, § 1º, incisos I, III e VII, da CF; e uma de progressividade, encontrada no *caput* do art. 225, § 1º, da CF, observada a partir do princípio de equidade intergeracional infringidos (*Ibidem*, 2018, p. 87). O referido artigo dispõe em seu § 1º, inciso III, que cabe ao Poder Público definir espaços de proteção ambiental, sendo vedado ações que ameacem ou prejudiquem a preservação dos espaços protegidos.

Segundo Ayala (2018, p. 87-88), a proibição de diminuição das áreas constitucionalmente protegidas, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, soa como justificativa para o reconhecimento do não retorno como imperativo absoluto, pois a redução somente é possível quando comprovado não haver prejuízos ao espaço resguardo por lei. Isso indica que, em caso de danos, as ações serão desautorizadas. Em hipótese de aprovação da iniciativa significa considerar que a ação não é nociva e, portanto, não será avaliada como retrocesso.

Nesse sentido, a ordem constitucional brasileira determina expressamente sobre o dever de não redução dos espaços protegidos, quando iniciativas representarem risco de dano. A proteção das funções e dos processos ecológicos da biodiversidade estão resguardados pelos deveres constitucionais, fato que demonstra obstáculo em justificar o retorno em matéria ambiental, até mesmo por valores de considerável relevância, pois a designação de conjuntos mínimos de direitos é estabelecida pelo poder constituinte em prol de toda a sociedade, não apenas em benefício de alguns indivíduos (AYALA, 2018, p. 88).

A cultura jurídica de não retrocesso corrobora e sustenta o amparo à proteção de um conjunto de outros princípios, como o da prevenção e da precaução. Conforme abordado alhures, enquanto o princípio da prevenção busca impedir prováveis danos ao meio ambiente, o princípio da precaução tem como finalidade obstar qualquer dano ao meio ambiente, até mesmo os dimensionáveis. A concepção de não retrocesso também dedica esforços ao processo decisório, sobretudo, em relação às consequências e aos efeitos que algumas decisões podem ocasionar sobre o meio ambiente (AYALA, 2018, p. 88).

Ao disciplinar normas com o propósito de impedir ameaças ao meio ambiente e à função ecológica e dispor sobre medidas que determinam a manutenção das características dos sistemas ecológicos primordiais e da sua restauração quando violados, o ordenamento jurídico pátrio não deixa dúvidas de que há limites mínimos de proteção que não podem ser infringidos. A definição de um reconhecimento de não retorno, ou seja, de um processo que não acata mitigações, indica as peculiaridades de um princípio que não concede ponderações ou ações reducionistas, sem a devida observância legal. Quando se trata do meio ambiente, essa condição é aplicada ao fato de que a responsabilidade de assegurar processos e funções ecológicas da biodiversidade são justificadas pelo dever de não regredir os níveis de proteção já estabelecidos. Sob essa concepção, é embaraçoso sustentar argumentos fortes e plausíveis para desconstruir, restringir ou subtrair necessidades observadas como indispensáveis à existência humana (AYALA, 2018, p. 87).

Ao reconhecer que se pode justificar o retrocesso sob alegações fortes e pertinentes, quando se tem por propósito a proteção e manutenção dos sistemas ecológicos primordiais, sob o argumento de alternativas de proteção e de compensação, a norma brasileira sugere o reconhecimento de uma proibição absoluta de retorno. Isso porque processos ecológicos e de proteção à flora e à fauna não podem ser modificados, suprimidos ou mitigados (AYALA, 2018, p. 88).

Da mesma forma que as ações humanas devem se sujeitar a limites, os princípios que regulam as atividades humanas também estão condicionados a limitações. Quanto ao princípio

da retrogradação socioambiental, este, assim como outros princípios, deve ter suas restrições pautadas pelas condições que resguardam a próprio princípio. Não obstante, mesmo quando se trata de questões ambientais não degradadoras, estas podem ser objeto de tutela do princípio da proibição da retrogradação quando as circunstâncias existenciais assim exigem.

A noção de proibição de retrocesso é imprescindível para o alcance coletivo de níveis essenciais de qualidade de vida. Isso porque, a consolidação de uma república federativa ecologicamente sensível necessita, inquestionavelmente, de organizações sensíveis, que se disponham a atuar em prol da efetivação desses valores e das transformações das realidades existenciais, em observância aos preceitos mandamentais da ordem constitucional, que é uma Constituição voltada às necessidades e mudanças sociais (AYLA, 2018, p. 90).

Posto isto, a normatividade de níveis mínimos de proteção de direitos fundamentais pelo ordenamento jurídico brasileiro é incontestável, os quais não podem ser desprezados. Nesse contexto, está a garantia de proteção ao meio ambiente e à função ecológica, no sentido de coibir ameaças e preservar a manutenção das características dos sistemas ecológicos primordiais às presentes e futuras gerações. Em paralelo a essa concepção, estão as condicionantes necessárias ao cumprimento da função social da propriedade rural, que representam uma das formas de coibir o retrocesso socioambiental, de contribuir com a preservação do meio ambiente, manutenção das espécies e das condições basilares de existência dos seres humanos, como será abordado na sequência.

4 A VINCULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL COM O MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO: A PROPOSTA DE UM ESTUDO DIALÓGICO

O princípio da função social da propriedade rural compõe um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O seu efetivo cumprimento deve ser observado pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade de forma ampla, a fim de que direitos basilares não sejam violados. Por conseguinte, ressalta-se que são as demandas das comunidades que impulsionam a adoção de iniciativas pela administração pública e provocam o judiciário.

A análise de ações ou omissões judiciais no tocante ao cumprimento da função social da propriedade rural são fundamentais à efetivação dos mandamentos constitucionais que disciplinam a matéria. O princípio da função social da propriedade rural resguarda direitos e garantias que estão além dos quatro incisos do art. 186, da CF, pois tutelam um verdadeiro mínimo existencial ecológico, que não pode ser desprezado pelo Poder Público, pois sua inobservância fere a própria existência humana.

Após a análise dos pilares que compõem o instituto da função social da propriedade rural e do mínimo existencial, esta pesquisa se dedica à relação entre a função social da propriedade rural e o mínimo existencial ecológico, assim como, à abordagem que recebem pelos tribunais pátrios. Busca-se apontar qual tratamento esses institutos têm recebido dos tribunais pátrios, se a função social da propriedade rural pode servir como instrumento ao cumprimento do mínimo existencial ecológico, especialmente diante da inércia legislativa e do Poder Judiciário.

4.1 Da compreensão extensiva dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade rural

Embora o instituto da função social tenha sido tratado anteriormente em capítulo próprio, é imprescindível abordá-lo novamente, especialmente quanto às singularidades dos requisitos impostos ao cumprimento da função social do imóvel rural e sobre o aspecto humanizado que este princípio carrega em sua gênese. Propõe-se a compreensão do instituto da função social da propriedade a partir dos diplomas sobre o tema disciplinados no texto constitucional.

No cerne da análise está o art. 186, da Constituição Federal, que se dedica exclusivamente às determinações constitucionais consoante ao cumprimento da função social do imóvel rural, como mencionado alhures. O rol de exigências previsto no referido diploma legal não deve ser observado de forma exclusivista, caso contrário, situações jurídicas complexas ficariam vulneráveis à tutela jurídica. A função social da propriedade rural abriga no conteúdo do art. 186, da CF, quatro requisitos que não podem ser observados tão somente de forma *ipsis litteris*, ou seja, tal como está disposto. Devem ser compreendidos de maneira extensiva, com o intuito de assegurar efetivamente o cumprimento da função social da propriedade.

Não obstante o dispositivo constitucional que trata sobre o cumprimento da função social da propriedade rural já tenha sido debatido em seção própria nesta pesquisa, tais requisitos serão elucidados novamente de forma a contemplar em seu conteúdo um conjunto de direitos que possam ser observados como instrumento ao cumprimento do mínimo existencial ecológico. As exigências estão disciplinadas, respectivamente, nos quatro incisos dos art. 186, da CF. Ao enfatizar outra vez o aludido diploma legal, busca-se não somente focar as especificidades que sua constitucionalidade apresenta, mas destacar o aspecto humanizado que este carrega em sua estrutura, a saber:

4.1.1 Aproveitamento racional e adequado

Primeiramente, tem-se o aproveitamento racional e adequado da terra. As particularidades dos graus de eficiência e utilização da terra foram explanadas detalhadamente alhures. Propõe-se, neste momento, voltar-se aos aspectos humanizados que esse requisito pode trazer consigo, em busca de uma compreensão extensiva, especialmente quanto a seus reflexos no direito à alimentação adequada.

O aproveitamento apropriado é aquele que destina seus intentos à utilização satisfatória da terra, como o própria texto constitucional determina. Quando feito de forma devida, o uso da terra reflete no bem-estar e na qualidade de vida das pessoas que nela habitam, dos trabalhadores que retiram seu sustento através dela e na comunidade ao seu redor. O pertinente manuseio da propriedade, a fim de aproveitá-la segundo os graus de eficiência estabelecidos em lei, não acarreta em benefícios tão somente ao cultivo do solo, uma vez que sua produtividade impactará diretamente a qualidade de vida de milhares de pessoas.

Sob essa perceptiva, quando o texto constitucional dispõe sobre o “aproveitamento racional e adequado” da propriedade, essa previsão legal não deve ser compreendida como

determinação constitucional disposta a assegurar proveitos exclusivos à terra. A adequada utilização da terra, além de zelar pelo solo, impacta na alimentação, na saúde e no proveito econômico da comunidade, o que garantirá, de fato, a concretização desse requisito como critério ao cumprimento da função social da propriedade. Dessa forma, entende-se que quando a Lei n. 8.629/93, em seu art. 9º, dispõe de forma a esclarecer e detalhar os mandamentos expressos no texto constitucional, o intuito da legislação foi estabelecer critérios percentuais e quantitativos que visassem proteger a produtividade da terra com o propósito de salvaguardar a existência dos indivíduos.

Ao determinar o uso adequado e racional da terra e estabelecer critérios de eficiência à utilização do solo, dispostos na Lei n. 8.629/93, o legislador constitucional e infraconstitucional buscaram resguardar a subsistência dos cidadãos, ao determinar elevados índices de produtividade do solo, com o intuito de impedir a ociosidade e improdutividade da terra e, por consequência, amparar o direito humano à alimentação, proporcionando às pessoas o mínimo vital à existência digna, alicerçado na concepção de que o imóvel rural deve servir a sociedade de forma ampla, não apenas a interesses particulares.

Por conseguinte, o aproveitamento adequado e racional da terra também está associado à satisfação das necessidades humanas, especialmente quanto à alimentação, pois o adequado aproveitamento do imóvel rural é imprescindível para o êxito da atividade agrária e, por consequência, à subsistência dos seres humanos. Destaca-se ainda que a alimentação adequada é um direito fundamental, o que não envolve apenas “acabar com a fome”, mas sim suprir as necessidades nutricionais dos cidadãos.

Com efeito, o direito à alimentação é contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), sendo considerado indispensável à garantia da dignidade humana. O art. 25, da DUDH, assegura a todo indivíduo condições existenciais essenciais à vida digna, entre as quais está a alimentação e a habitação. O Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC) – ratificado pelo Brasil, determina, entre inúmeros mandamentos, que cabe aos países signatários viabilizar iniciativas que assegurem a dignidade humana, entre as quais está o direito à alimentação (BISPO, 2014, p. 71 e p. 72). Além de proteger o direito à alimentação, o PIDESC, em seu art. 11, determina que os estados devem desenvolver medidas de aperfeiçoamento dos métodos de produção, conservação e distribuição dos alimentos.

Dessa forma, o direito à alimentação é observado como meio de viabilizar a qualidade existencial aos cidadãos. Sob esse aspecto, a alimentação compõe um legítimo dever do Poder Público, não sendo, portanto, uma simples faculdade da administração pública. Por conseguinte, a compreensão do conceito de alimentação pressupõe a execução de iniciativas

além do contexto quantitativo ou qualitativo (nutricional). A concretização do direito à alimentação demanda a implementação de políticas que busquem o desenvolvimento contínuo e progressivo de todos os aspectos que, direta ou indiretamente, interferem nesse direito. A observação desse cenário, portanto, não pode proceder de forma isolada, pois envolve o comprometimento de todas as determinações sobre a matéria previstas em lei, assim como, das demais legislações que possam ser associadas ao direito fundamental à alimentação adequada (BISPO, 2014, p. 71-72).

O direito à alimentação, além de prover a subsistência humana, constitui um componente pertencente ao meio social. Está disciplinado na Lei n. 11.346/06¹⁷, sendo reconhecimento constitucionalmente com a EC 64, assumindo caráter de cláusula pétrea, não podendo, portanto, ser afastado ou suprimido do texto constitucional. A concretização do direito à alimentação exige a proteção de todas as perspectivas que esse direito abarca, o que somente é viável por meio da efetivação de políticas públicas estruturantes e multissetoriais (BISPO, 2014, p. 73 e 75).

O direito fundamental à alimentação adequada não se sujeita à justificativa da “reserva do possível”, logo se institui como dimensão do mínimo existencial. Compete, portanto, ao Estado e à sociedade concretizá-lo, pois medidas ou condutas omissivas que descumpram os preceitos fundamentais atinentes à alimentação adequada, violam a garantia do mínimo existencial (BISPO, 2014, p. 79).

Dessa forma, ao determinar a Constituição em seu art. 186, inciso I, o “aproveitamento racional e adequado” como uma das exigências ao cumprimento da função social do imóvel rural, a ordem constitucional brasileira também buscou resguardar indiretamente o direito fundamental à alimentação. Ao disciplinar a produtividade e o aproveitamento racional e apropriado da terra como condição ao cumprimento da função social e ao estabelecer critérios de produtividade (Lei n. 8.629/93), o legislador constituinte e o infraconstitucional

¹⁷ A Lei n. 11.346/06 disciplina a segurança alimentar e nutricional, além de dispor sobre diretrizes e objetivos à garantia do direito à alimentação, conceituando-o em seu art. 2º. A legislação inovou ao disciplinar o direito à alimentação tendo como perspectiva outras dimensões além da alimentar e da nutricional. Tal direito foi constituído não apenas como uma forma de garantir os nutrientes essenciais à sobrevivência dos indivíduos, como passou a ser considerado como componente pertencente e indissociável do meio social. Diante disso, a referida legislação impôs aos poderes públicos a atribuição de assegurar o direito à alimentação dentro dos preceitos legais à coletividade. Entre inúmeros objetivos, a segurança alimentar visa a adoção de políticas diversas voltadas a inúmeros segmentos, como o desenvolvimento da agricultura, políticas de proteção e respeito ao meio ambiente, tendo por finalidade a conservação da biodiversidade e a não contaminação física e biológica dos alimentos (BISPO, 2014, p. 72 a 74).

BISPO, Vanesca Freitas. Direito fundamental à alimentação adequada: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2014.

contemplaram, de forma implícita, níveis aceitáveis de produção da atividade agrária, determinações essas que impactam diretamente no direito fundamental à alimentação adequada e, conseqüentemente, na existência digna dos cidadãos.

Assim como todo direito, o direito fundamental à alimentação adequada, esteja ele expressamente contemplado ou não pela norma, demanda interpretação hermenêutica, com o intuito de apresentar possibilidades interpretativas diversas, que contemplem decisões íntegras e legítimas. É imprescindível, portanto, analisar e observar distintos fatores, a fim de oportunizar, de fato, um direito efetivo e equânime (BISPO, 2014, p. 80).

4.1.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente

O segundo inciso do art. 186, da CF, corrobora com os intentos do disposto no inciso primeiro, mas destina seus propósitos específicos à utilização adequada dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente. Da mesma forma que o cultivo do solo precisa estar em conformidade com os imperativos legais, a utilização dos recursos provenientes da terra e da água e do meio ambiente como um todo precisam estar em consonância com essa adequação, a fim de que a vida dos indivíduos também seja preservada. Ao se considerar esse entendimento, o inciso II, do art. 186, da CF, não pode ser exclusivamente compreendido ao lado dos outros três incisos do referido diploma legal.

Assim como o aproveitamento da terra, a utilização adequada do meio ambiente e dos recursos naturais imprime um valor humanizado, no sentido de que o propósito dessa preservação é garantir a subsistência da sociedade como um todo. Diante disso, o requisito do cumprimento da função social da propriedade rural disposto no inciso II, do art. 186, da CF, carece de interpretação extensiva, ao se considerar o seguinte questionamento: deve-se preservar a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e o meio ambiente para quê? A resposta somente é possível por meio de uma interpretação ampla do referido diploma legal, especialmente quando sua compreensão é observada simultaneamente com o que preconiza o art. 225, da CF, a saber:

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

Embora a pergunta anterior não seja o problema de pesquisa indagado neste trabalho, é pertinente respondê-la, pois ela coaduna com objetivos deste estudo. Assim como o supramencionado artigo sobre a função social, o art. 225, da CF, dispõe sobre a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente. O aludido art. 225, no entanto, destaca-se ao estabelecer que o meio ambiente deve ser protegido por ser um direito de todos, devendo alcançar as presentes e futuras gerações. É salutar ressaltar que o referido dispositivo traz em seu *caput* a expressão “ecologicamente equilibrado”. Nota-se a intenção do legislador constituinte em assegurar uma condição harmônica do meio ambiente aos seres humanos.

O dever de preservar é do Poder Público e da sociedade como um todo. Cabe, portanto, ao Estado e às comunidades adotarem medidas que corroborem com esse mandamento constitucional. As ações devem culminar em iniciativas que contribuam com a continuidade do ser humano, inclusive das gerações vindouras. Sob essa perspectiva, é possível considerar que a adequada utilização do imóvel rural e de seus recursos naturais, além de legitimar um dos preceitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, faz desse princípio um instrumento à efetivação do mínimo existencial ecológico, à medida que possui por finalidade assegurar a manutenção da vida.

Quando a Carta Magna determina que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, significa que o uso racional do meio ambiente deve prevalecer em detrimento aos prejuízos causados a este. Trata-se de uma relação harmoniosa, na qual se garante, por meio de ações conjunta entre o Poder Público e a sociedade, condições basilares de sobrevivência, sem as quais os seres humanos não conseguem viver.

A proteção do meio ambiente e dos recursos naturais impõe prestações positivas do Estado, em cumprimento aos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais pela administração pública em favor dos processos ecológicos existenciais. A disposição do direito ao meio ambiente equilibrado enquanto direito fundamental fomenta progressos além do aspecto político e moral, podendo corroborar com proveitos relevantes no tocante ao relacionamento do ser humano com o meio ambiente em que está inserido. A preservação dos recursos naturais, portanto, não pode ser associada ao *non facere* (obrigação de não fazer) do Estado (ARAÚJO, 2015, p. 99).

Destaca-se que a determinação constitucional (art. 186, inc. II) traz a palavra “preservação”, não o vocábulo “conservação”, o que conota menor interferência dos sujeitos e um comprometimento maior com o meio ambiente, pois, de acordo com a definição do “Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais, preservar é proteger contra qualquer modificação e qualquer forma de dano um ecossistema [...]. Conservação é a utilização racional

de um recurso natural, garantindo-se a sua recuperação ou sustentabilidade” (ARAÚJO, 2015, p. 136). Em síntese, a principal diferença entre ambas é que a conservação admite a utilização e o manejo da área cultivada, enquanto a preservação não.

Nesse sentido, a Constituição Federal permitiu a utilização dos recursos naturais disponíveis, como forma de garantir a manutenção da vida das presentes e gerações vindouras, mas também determinou a preservação do meio ambiente. Isso significa que a função social da propriedade rural carrega consigo o condão de harmonizar essas duas premissas constitucionais, no sentido de assegurar o mínimo existencial aos indivíduos, por meio do aproveitamento dos recursos naturais e frutos da terra, sem negligenciar a função ambiental da propriedade. Por isso, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” representam os preceitos preconizados pelo mínimo existencial ecológico, que tem como propósito essa relação de equilíbrio entre o homem e o meio ambiente no qual está inserido, garantindo-lhe o mínimo de subsistência imediata e a preservação do ecossistema às gerações que estão por vir.

Não foi sem propósito específico o fato de o legislador constituinte determinar expressamente sobre a preservação do meio ambiente quando dispôs sobre a função ambiental do imóvel rural. Quanto à propriedade urbana, a função ambiental também deve ser observada. Ocorre que as cidades e os grandes centros urbanos estão demasiadamente impactados pela poluição e avanço do mercado imobiliário, ao contrário das áreas rurais, que detêm o maior acervo ambiental e de recursos naturais, muito embora as cidades também necessitem de ações eficazes do Poder Público e da sociedade, a fim de preservar as áreas que ainda se mantêm intocadas (ARAÚJO, 2015, p. 136).

A função social da propriedade, então, seria corolário das determinações dispostas no art. 225, que em seu *caput* estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos. Da mesma forma, instituiu em seu § 1º, as atribuições do Poder Público para assegurar a efetividade desse direito (ARAÚJO, 2015, p. 108). Essa compreensão ampla permite que a função social da propriedade rural se torne um mecanismo à concretização do mínimo ecológico de existência.

Ao estabelecer que o cumprimento da função social da propriedade está incontestavelmente vinculado à preservação do meio ambiente e ao uso apropriado dos recursos naturais (art. 186, inc. II, da CF), e que essa proteção é um direito de todos, especialmente por ser indispensável à sadia qualidade de vida (art. 225, da CF), a Constituição Federal impôs ao Poder Público e a todos que de alguma forma façam uso da terra o dever de zelar por um conjunto de garantias e direitos que configuram um verdadeiro mínimo existencial ecológico.

Esse conjunto existencial é essencial à continuação da vida, uma vez que o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito intergeracional e de todos.

4.1.3 Observância das disposições que regulam as relações de trabalho

Ao pautar a observância da legislação e das normas trabalhistas como uma das determinações que regulamentam o cumprimento da função social do imóvel rural, a Constituição Federal buscou resguardar o bem-estar dos trabalhadores que da terra retiram seu sustento. A obediência às disposições trabalhistas repele situações desumanas, como trabalho análogo à condição de escravo e ambiente laboral em circunstâncias insalubres. Ademais, faz do imóvel rural um lugar que corrobora com a garantia de condições essenciais ao labor produtivo, com o intuito de assegurar um mínimo existencial indispensável ao salutar exercício da atividade laboral e à subsistência dos empregados.

A exploração da terra precisa contemplar a harmonia e legalidade das relações trabalhistas. Os desdobramentos mais habituais que esse mandamento constitucional carrega consigo foram tratados em capítulo próprio. Pretende-se, neste momento, apontar a relação do “mínimo de existência” com essa determinação imposta pelo legislador constituinte, com o intuito de propor possibilidades que corroborem com a concretização desse mínimo existencial.

A violação ao mínimo existencial configura desrespeito à dignidade humana. Amparada por essa perspectiva estão as relações de trabalho, sendo o bem-estar dos trabalhadores indispensável ao cumprimento da função social da propriedade rural. Segundo Stabile (2015, p. 6), a dignidade do trabalhador se institui como parte primordial da consolidação de sua tutela enquanto direito fundamental alicerçado na dignidade da pessoa humana.

As relações de trabalho correspondem a um dos pilares das relações jurídico-privadas, no qual os direitos fundamentais estão sujeitos a vulnerabilidades, grande parte por conta da natureza do trabalho assalariado, e pelo fato de a atividade trabalhista pressupor risco mais elevado quando comparada às demais relações entre sujeitos privados, pois exige atenção e comprometimento com o indivíduo, tanto na qualidade de pessoa quanto na condição de sujeito de direito. Concomitantemente a isso, a legislação trabalhista deve ser cumprida, e o contrato de trabalho não pode conter cláusulas que desrespeitem os direitos e as liberdades públicas dos colaboradores, mesmo tendo natureza privada (STABILE, 2015, p. 11).

É por meio da garantia da execução direta e imediata dos direitos fundamentais nas relações de trabalho que se cumpre a concretização da proteção aos direitos e as liberdades públicas dos trabalhadores. Entre diversos direitos a serem observados está a garantia de

pagamento de, ao menos, um salário mínimo ao trabalhador, com a finalidade de atender suas necessidades existenciais. O reconhecimento da valorização do salário mínimo corresponde a uma forma de possibilitar condições basilares de existência aos trabalhadores, e, por consequência, reduzir as desigualdades (STABILE, 2015, p. 12-13).

No tocante às relações de trabalho, o salário mínimo constitui uma intervenção do Estado na proteção de um nível de vida basilar, abaixo do qual se torna inviável a existência digna do trabalhador, pois seu direito existencial estará seriamente comprometido, embora ainda haja discussões sobre provisão do salário mínimo enquanto a garantia do seu poder aquisitivo para que faça jus ao mínimo (STABILE, 2015, p. 16).

A Constituição Federal, portanto, privilegia a valorização da regulamentação do trabalho, estabelecendo direitos a trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, e incisos), entre os quais estão a garantia de salário nunca inferior ao mínimo, piso salarial proporcional à complexidade do trabalho e a observância das demais normas trabalhistas. Salienta-se que o legislador constituinte dispôs expressamente sobre a proteção aos trabalhadores rurais, mandamento este que também deve ser observado no cumprimento na função social da propriedade rural (art. 186, III).

Com efeito, a garantia do recebimento de salário não inferior ao mínimo, de piso salarial compatível com a habilidade técnica do trabalho e a observância das demais normas individuais e coletivas trabalhistas nas relações laborais dos trabalhadores do campo é uma forma de garantir-lhes o mínimo existencial a sua sobrevivência, fazendo da função social da propriedade rural um instrumento para o cumprimento dessa qualidade existencial. Para que isso se torne alcançável, é necessário a efetivação de ações pelos três poderes, entre os quais se destaca as atribuições do Ministério Público do Trabalho (MPT), com a execução de operações fiscalizatórias que coíbam condições de trabalho análogas à escravidão e remunerações salarial abaixo das determinações constitucionais; e do judiciário, no sentido de promover, quando provocado, políticas públicas que assegurem a dignidade existencial dos trabalhadores, diante da ineficiência do Estado.

Ressalta-se que o Ministério do Trabalho e a Justiça trabalhista somente passaram a atuar nas áreas rurais por volta da década de 1980. Antes desse período, condições exploratórias e transgressoras dos direitos fundamentais não recebiam o devido amparo (STABILE, 2015, p. 18). Diante disso, a função social do imóvel rural pode se tronar um caminho à efetivação do mínimo existencial ecológico, à medida que condições existências basilares sejam garantidas pelo Estado aos trabalhadores, nos termos dos mandamentos constitucionais e das demais normas legais.

4.1.4 Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

O proveito econômico fruto da atividade agrária e do cultivo da terra precisa favorecer a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores e dos detentores da terra. A exploração do imóvel rural, além de gerar riqueza imediata: lucro com comercialização dos frutos da terra e remuneração salarial dos trabalhadores, impacta na geração de impostos, os quais devem ser revestidos em políticas públicas que contribuam positivamente com a vida de famílias no campo e da sociedade de forma geral. Observa-se novamente como a efetivação da função social da propriedade rural reverbera na atividade econômica, que, por sua vez, possui o condão de assegurar o sustento que garantirá um mínimo existencial à sobrevivência digna de possuidores, colaboradores e à comunidade adjacente, ao se considerar a produção de empregos indiretos e estímulo à economia local.

Os preceitos tratados nesse requisito se coadunam estreitamente com a condicionante anteriormente abordada, pois se dedicam à atenção ao trabalhador rural, além de voltar-se aos proprietários do imóvel. A exploração e o aproveitamento dos frutos da terra devem se desenvolver de modo a resguardar a dignidade humana dos cidadãos que nela produzem e residem. A exploração que favorece o bem-estar dos detentores do imóvel e profissionais do campo é aquela que faz da terra e de seus recursos um meio de sobrevivência para atender, ao menos, as necessidades básicas desses indivíduos.

A dimensão do bem-estar social oportunizado pelo trabalho rural é alcançada quando o uso da terra se torna um caminho para a efetivação dos valores sociais do trabalho. Preceitos esses que reproduzem as próprias dimensões dos direitos sociais à moradia, saúde, lazer, previdência social e outros. Mas, para que isso se torne efetivo, é imprescindível a implementação de políticas públicas que contemplem àqueles que exercem atividade agrária, proporcionando condições basilares que lhes assegurem bem-estar e progresso social (MELO, 2013, p. 82).

Como amplamente abordado no decorrer desta pesquisa, a propriedade privada não atende tão somente aos interesses de seu proprietário. A utilização da terra também deve responder aos interesses da coletividade, inclusive dos não proprietários. A serventia da propriedade rural deve se voltar ao bem comum, sendo condicionada ao bem-estar social. Nesse sentido, sua exploração deve observar demandas jurídicas subjetivas e sociais, que possam ser impactadas pelo uso da terra, o que faz da função social da propriedade um mecanismo para a proteção da dignidade humana (ROGERIO; NISHIJIMA, 2015, p. 241).

4.2 A existência digna pela Ordem Econômica e Financeira

A função social da propriedade também é concebida a partir do art. 170, *caput*, e inciso III e seguintes, da CF, que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira, que tem por finalidade assegurar a todos a existência digna. Se a própria Lei Maior assegura expressamente que um dos pilares dos Princípios Gerais da Atividade Econômica é proporcionar a todos a existência digna, conforme os preceitos da justiça social, tendo como fundamento a função social da propriedade e outros, é possível afirmar que a Constituição Federal contemplou implicitamente o mínimo existencial ecológico, uma vez que a qualidade de vida dos indivíduos é impactada diretamente pelos recursos públicos, pois a aplicação da verba pública interfere diretamente na existência digna dos cidadãos, por meio da implementação de iniciativas estatais.

Ao contemplar a função social da propriedade, a Ordem Econômica e Financeira amparou também a existência digna dos cidadãos, à medida que se firma na valorização do trabalho, a fim de proporcionar a todos existência digna. Da mesma forma, como mencionado alhures, não é possível dissociar a função social da propriedade da proteção ambiental, que também é assegurada pelo art. 170, inciso VI, que prevê a defesa do meio ambiente. No inciso VII, do aludido diploma legal, a Constituição priorizou a redução das desigualdades regionais e sociais. Diante disso, é possível afirmar que a Ordem Econômica e Financeira busca assegurar um conjunto de direitos que pode ser observado como um verdadeiro mínimo existencial ecológico.

A mérito de pertinência temática, pontua-se que o título da Ordem Econômica e Financeira também assegura a existência digna à defesa do consumidor. Não obstante esta pesquisa não tenha qualquer pretensão de abordar a temática consumerista, como mencionado anteriormente, é de fundamental importância destacá-la, diante da notoriedade que a matéria alcançou com a sanção da Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, que contemplou expressamente, de forma inédita, o mínimo existencial no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de uma interpretação à luz dos princípios constitucionais.

Da mesma forma, por analogia, o conteúdo da função social da propriedade também pode, futuramente, contemplar o conceito-valor mínimo existencial expressamente na legislação brasileira, ao se considerar que é garantido tanto à função social da propriedade quanto à defesa do consumidor, e a outras matérias dispostas no art. 170, da CF, a existência digna. Assim, todos esses conteúdos podem ser abarcados pela perspectiva do mínimo

existencial, pois possuem como preceito primordial resguardar o direito fundamental à dignidade humana.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos **existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

V - defesa do consumidor (grifo).

A Lei n. 14.181/21, ao contemplar expressamente o mínimo existencial na temática consumerista, abre precedente para que a função social e outros princípios-vetor também possam ser apreciados explicitamente pelo conteúdo do mínimo existencial, muito embora este já esteja, antes mesmo da vigência da referida legislação, previsto implicitamente no ordenamento jurídico brasileiro, como demonstra a análise dos arts. 3º e 170º, da CF, além de outros contemplados no texto constitucional. Não obstante, todo direito é potencialmente defensável pela teoria do mínimo existencial, quando observado a partir de sua concepção fundamental e inalienável, segundo considera Carvalho (2018, p. 370), como argumentado anteriormente.

Com efeito, a função social da propriedade é um princípio especial da ordem econômica. Segundo Ayla (2018, p. 90), a ordem econômica brasileira pode ser concebida como uma ordem social e ecológica de mercado, o que significa que essa ordem financeira não admite que o particular exerça suas atividades e liberdades econômicas em desacordo com as normas de proteção dos bens ambientais, tendo por finalidade obstar danos ao meio ambiente e a degradação dos recursos naturais. Dessa forma, os processos ecológicos essenciais devem ser resguardados, caso contrário, ações e decisões desfavoráveis a essa proteção estariam em desconformidade com a ordem constitucional instituída. Então, se as decisões judiciais ou o sistema de produção legislativa estiverem contrariamente à proteção dos processos ecológicos essenciais, esses atos estarão sujeitos ao cerceamento da ordem constitucional.

A tutela do mínimo existencial ampara o cidadão em diversos segmentos de sua vida, pois a abrangência desse instituto não assiste apenas sua subsistência física. O mínimo existencial possui impacto extenso, ao tutelar a defesa da vida com dignidade, com o pleno exercício da cidadania. E, embora ainda persistam muitos obstáculos à efetivação do mínimo existencial, seu alcance pode ser viabilizado por meio do acesso à justiça e do direito de petição, do favorecimento da assistência social e educacional, da exploração da pequena propriedade

rural, do acesso à moradia, e em outras diversas áreas amparadas pelos direitos fundamentais (RISSI, 2017, p. 159).

Quanto a sua proteção às pequenas glebas rurais, preserva, por exemplo, o proprietário contra o imposto incidente sobre o patrimônio, desde que a exploração do imóvel seja realizada apenas por sua família e na condição de que não possua outro imóvel. Os quantitativos atinentes à imunidade estão dispostos no art. 153, § 4º, inciso II, da Constituição Federal. Por conseguinte, a Lei Federal n. 9.393/96 fixou limites às consideradas pequenas glebas rurais, tendo por critério a localização (RISSI, 2017, p. 161). Dessa forma, a função social da propriedade rural se torna um mecanismo à efetivação do mínimo existencial ecológico, à medida que essas condições basilares são asseguradas à sobrevivência dessas famílias que residem e retiram seu sustento por meio da propriedade agrária.

4.3 A possibilidade de interferência do Poder Judiciário para garantir políticas públicas: o exemplo da função social da propriedade

A garantia de condições basilares de existência aos cidadãos é um dever do Estado, que, por meio da promoção de políticas públicas, busca reduzir as desigualdades sociais e assegurar o mínimo de existência. Quando se trata do meio ambiente, a imprescindibilidade de proteção, segundo Ayala (2018, p. 111) procede de um delineamento existencial estabelecido pela ordem constitucional brasileira, que, por meio da promoção de iniciativas por parte do Estado e da coletividade, busca assegurar a continuidade da existência humana e demais seres vivos.

Como extensamente abordado ao longo desta pesquisa, incumbe ao Estado atender as demandas sociais de forma suficiente, em concordância ao seu dever de proteção, de modo a resguardar as mais diversas realidades existenciais. Por várias vezes, no entanto, o ente estatal não oferece respostas a recentes e atuais demandas sociais, o que coloca em risco os processos ecológicos e a existência digna humana, limitando o desenvolvimento pleno do cidadão enquanto sujeito de direito (AYALA, 2018, p. 112).

Salienta-se que a execução de políticas públicas se trata de competência discricionária da administração pública, que tem o papel de elaborar e promover ações em prol da coletividade, respaldadas pelo princípio da legalidade e das normas constitucionais e infraconstitucionais, tendo por finalidade o interesse público. É justamente por isso que as iniciativas estatais se sujeitam ao controle do Poder Judiciário (ANDRADE, 2016, p. 149). O judiciário, então, deve ser coautor das políticas públicas, especialmente ao assumir a função de

controle, por meio da denominada “judicialização política”, a qual deve ser utilizada como forma de assegurar a promoção dos direitos fundamentais (ROQUET; CHOIFI, 2015. p. 86).

O direito público quando utilizado para resguardar um bem que, ao mesmo tempo, é privado e social, sujeita-se à exigibilidade da natureza coletiva desses direitos, que são justamente as políticas públicas. Quando se trata do direito público subjetivo, a aspiração particular é concorrente, e não suplente no tocante à pretensão pública (ANDRADE, 2016, p. 150).

Nesse contexto, se as políticas públicas são deficitárias, se a aplicação dos recursos públicos não condiz com a realidade social, resultando em seleções insuficientes ou inapropriadas, ou completamente inexistentes, compete ao judiciário assegurar respostas às demandas sociais, as quais podem ser atendidas a partir do ajuizamento de ações. As demandas judiciais, por sua vez, também podem auxiliar no processo de deliberação de políticas públicas, especialmente diante de um panorama de controvérsias, incertezas e diversos posicionamentos. Os tribunais, portanto, precisam desenvolver suas habilidades de persuadir e instigar mudanças substanciais nas políticas públicas ambientais, sobretudo, as que impactam diretamente nos propositivos coletivos e na existência humana (AYALA, 2018, p. 112).

Para exemplificar melhor o interesse do judiciário na busca por uma interpretação mais extensiva do princípio da função social da propriedade rural, a pesquisa destacou, a título de elucidação, julgados de grande repercussão sobre o tema. A primeira decisão é do ano de 1988 e foi selecionada intencionalmente, como forma de demonstrar que, no ano de promulgação da atual Constituição Federal da República, o judiciário brasileiro já se dispunha a uma compressão abrangente do instituto da função social da propriedade. Tal decisão se mostra inclinada à compreensão de que o interesse social deve se sobrepor ao caráter individualista da propriedade. Salienta-se, no entanto, que tanto a doutrina quanto a jurisprudência não rejeitam os direitos individuais que os proprietários têm sobre o bem, mas não tratam tais direitos de forma absoluta e irrestrita.

O julgado é do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que ganhou notoriedade ao decidir pela permanência do assentamento de 600 famílias de baixa renda em imóvel rural, em decorrência de débitos federais de natureza fiscal do imóvel. Embora a propriedade fosse produtiva, o tribunal fundamentou sua decisão na supremacia dos valores existenciais e considerou que a propriedade rural não cumpriu sua função social, a partir da comprovação de débitos de natureza fiscal da empresa proprietária do imóvel com a União, prova disso é que o bem havia sido penhorado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

“Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa. Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão. Inobstante ser produtiva a área, não cumpre ela sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a união”.¹⁸

Nesse sentido, observa-se que a decisão do tribunal não considerou apenas os quatro requisitos indispensáveis e cumulativos para o cumprimento da função social da propriedade rural, dispostos no art. 186, da Constituição Federal, os quais são: 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; e IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. O julgado em comento não considerou que a função social do imóvel rural não foi cumprida por violar a norma disposta no art. 185, inciso II, da CF, o qual determina que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação.

Nesse caso, o que se ponderou foi o fato de o imóvel possuir considerável dívida fiscal com a União, quantia essa que, quando paga, reveste-se em verba pública e deve ser destinada ao custeio de serviços públicos que atendam necessidades basilares, como saúde, educação e moradia. É exatamente nesse sentido que esta pesquisa compreende a função social como instrumento para o cumprimento do mínimo existencial ecológico, pois, ao se considerar o caso em tela, percebe-se que o TJ-RS pautou sua decisão na dignidade existencial das 600 famílias hipossuficientes que habitavam no imóvel rural. Por conseguinte, é possível observar que o fator preponderante para o cumprimento da função social daquele bem não foi a produtividade agrária do imóvel, mas sim o fato daquela terra servir como base primordial à existência dos cidadãos que nela residiam, tendo nela “garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão”, como foi proferido na decisão.

Dessa forma, é possível considerar que os efeitos da decisão possibilitaram que a função social do imóvel fosse cumprida porque a qualidade existencial de uma comunidade foi parcialmente suprida, pois, por meio daquele imóvel, famílias puderam ter acesso à moradia, alimento por meio do cultivo da terra, e saúde, pois a garantia de agasalho e a possibilidade de

¹⁸ Agravo de Instrumento nº 598.360.402 – São Luiz Gonzaga, julgado em 6 de outubro de 1988. Rel. desembargadora Elba Aparecida Nicolli Bastos. Trecho extraído da emenda oficial. Agravo de Instrumento interposto por José Cenci e outros, contra decisão em Ação de Reintegração de posse que tem por autora Merlin S/A Indústria e Comércio de Óleos Vegetais, oriundo da Comarca de São Luiz Gonzaga.

usufruir da utilização agrícola da terra é um meio de cuidar da prevenção da saúde, uma vez que as pessoas que nele habitam terão a oportunidade de produzir boa parte de seus alimentos, e, com isso, ter sua dignidade humana contemplada – ao menos em parte.

Outro julgado¹⁹ de grande repercussão é sobre a Ilha de Marambaia, localizada no Rio de Janeiro. A ação foi proposta pela União em desfavor de comunidade quilombola pela posse de terras situadas naquela região. Em decisão em primeiro grau, a União conseguiu a reintegração das terras situadas em áreas de segurança nacional, administrada pela Marinha, mas teve o pedido de indenização por perdas e danos indeferido. Em sua decisão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reverteu a decisão de primeira instância e considerou que “os quilombolas têm direito à posse das áreas ocupadas pelos seus ancestrais até a titulação definitiva, razão pela qual a ação de reintegração de posse movida pela União não há de prosperar, sob pena de pôr em risco a continuidade dessa etnia, com todas as suas tradições e cultura”.

No Relatório do Recurso Especial, o ministro e relator Benedito Gonçalves argumentou que uma decisão desfavorável à comunidade quilombola ocupante da área conspirava “contra pacto constitucional de 1988 que assegura uma sociedade justa, solidária e com diversidade étnica”. Esses preceitos constituem alguns dos objetivos fundamentais da República, dispostos no art. 3º, da CF. Não obstante, as diretrizes sobre o cumprimento da função social do imóvel rural, disciplinadas no art. 186, devem ser compreendidas conjuntamente com o referido artigo 3º, da Constituição Federal.

Com a decisão, a comunidade teve seus direitos assegurados e a função social da propriedade sobre a Ilha de Marambaia foi atendida. E, mesmo que o julgado do STJ não tenha feito qualquer menção ao mínimo existencial ecológico, este foi contemplado por meio do cumprimento da função social daquela propriedade, à medida que condições basilares existenciais, indispensáveis à sobrevivência e à dignidade daquela comunidade quilombola, foram asseguradas aos cidadãos que aproviam seu sustento por meio da exploração daquela terra.

É justamente essa compreensão extensiva do real cumprimento da função social do imóvel rural, além do que preconiza o artigo 186, da CF, que possibilita que a função social da propriedade rural seja um instrumento ao cumprimento do mínimo existencial ecológico. Para que alcance esse objetivo, a função social da propriedade não pode ser compreendida e

¹⁹ REsp 931060 / RECURSO ESPECIAL 2007/0047429-5. Relator: ministro Benedito Gonçalves. Órgão Julgador: T1 – PRIMEIRA TURNA – STJ. Julgamento: 17/12/2009.

interpretada apenas com base nos dispositivos legais que regularmente a definem: artigos 182, 185 e 186, da CF. Diante da complexidade que as relações sociais possuem, especialmente quando se trata do acesso e controle da terra, uma compreensão restritiva do cumprimento da função social da propriedade, tendo como base tão somente esses referidos diplomas legais, abre lacuna para uma série de arbitrariedades e omissões em situações concretas não abarcadas pela norma jurídica, que colocam em risco a própria existência humana.

Princípios basilares previstos no ordenamento jurídico vigente devem nortear as decisões, não no sentido de provocar insegurança jurídica ou suprimir direitos, mas de forma a contemplar os preceitos constitucionais e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais são: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, entre outros previstos no art. 3º, da Constituição Federal. Ao preconizar tais fundamentos, o legislador constituinte designou implicitamente que a Constituição Federal deve resguardar um conjunto de direitos que configuram um mínimo existencial, a fim de resguardar a dignidade daqueles que mais carecem da tutela do Poder Público.

Ao garantir que essas famílias tivessem acesso à terra, o judiciário contemplou uma interpretação extensiva do cumprimento da função social do imóvel rural. Com efeito, a função social da propriedade rural, como visto alhures, não é um conceito pronto e restrito ao *caput* e aos quatro incisos do art. 186, da Constituição Federal. O intuito desta pesquisa não é desmerecer as exigências dispostas pelo legislador constituinte no referido diploma legal, pois tais requisitos são de suma importância para conter violações atinentes ao controle da terra.

Não obstante, corroborando com esse e outros entendimentos, o Supremo Tribunal Federal manifestou decisão favorável quanto à implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário. A interferência deve ocorrer em caráter excepcional e quando a eficácia dos direitos constitucionais estiver prejudicada.

Impende assinalar, no entanto, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie em exame (STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 410.715-5).

Embora esta pesquisa tenha dedicado grande parte de seus intentos às perspectivas doutrinárias da função social da propriedade rural, é imprescindível pontuar que a abordagem doutrinária deste instituto é distinta da adotada na prática forense. Enquanto os estudos acerca do tema direcionam seus intentos a uma perspectiva ampla e principiológica, levando em consideração uma compreensão analítica, que, por vezes, não possui uma conceituação factual e precisa, debruçando-se em extensas argumentações teóricas, a atividade judicial se restringe a debates mais condensados, que aos poucos e de forma mais contida, dedica-se a uma apreciação mais profunda do princípio função social da propriedade rural, além do que disciplina o artigo 186, da Constituição Federal. As discussões mais amplificadas sobre o tema podem ser compreendidas como uma tentativa do judiciário em corresponder aos anseios sociais, ao assimilar o cumprimento da função social de modo a não se limitar aos aludidos dispositivos constitucionais.

A insuficiência de prestações por parte do Estado quanto ao cumprimento de suas obrigações, especialmente quanto ao implemento de prestações assecuratórias de direitos fundamentais, é o que fomenta a judicialização demandas que visem a concretização de políticas públicas. Entre os instrumentos processuais cabíveis para pleiteio da tutela jurisdicional estão Mandado de segurança coletivo, Ação civil pública (ACP), Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), além de outros (PEREIRA, 2014, p. 35).

A Ação Civil Pública, inclusive, é um dos instrumentos mais usados para compelir o Estado a implementar políticas públicas, que possuem o condão de efetivar direitos sociais fundamentais. Da mesma forma, as ações coletivas são compreendidas como meio de participação das comunidades nos processos decisórios do Estado, sendo uma forma de exercício da democracia (RISSI, 2017, p. 167).

As políticas públicas podem fazer uso de dois modelos: o forte e o brando. O primeiro corresponde à redução total da discricionariedade quanto à implementação de políticas públicas, o qual possui críticas quanto a seu ativismo judicial. No controle forte, o judiciário faz o uso máximo do aspecto interpretativo, indicando no caso concreto a postura a ser adotada e executada pelo Estado, compelindo-o a realizá-la ou convertendo a obrigação de fazer em dar, ou seja, de arcar com os custos necessários à concretização (FONTE, 2013, p. 305; RISSI, 2017, p. 176).

O controle brando, por sua vez, está relacionado à efetivação de políticas públicas de direitos sociais não fundamentais. As demandas de políticas públicas atinentes ao mínimo existencial se restringem à intervenção judicial forte. Como exemplo desse modelo tem-se as situações em que o orçamento público está eivado de uma série de inconstitucionalidades, e as

verbas públicas são destinadas e aplicadas sem considerar o mínimo existencial e sem equidade. O bloqueio de recursos públicos corresponde a uma forma de gerenciamento das políticas públicas para alcançar a concretização do mínimo existencial, hipótese essa já consolidada pelos tribunais superiores pátrios no segmento da saúde, quanto à concessão de medicamentos específicos (RISSI, 2017, p. 176).

Em síntese, as políticas públicas são instrumentos pelos quais os propósitos dispostos na ordem constitucional podem ser materializados de forma ordenada e extensiva, embora estejam relacionadas ao orçamento público, que é insuficiente. As políticas públicas podem ser concebidas como mecanismos estatais de interferência na economia do Estado e na vida dos cidadãos. Buscam assegurar condições indispensáveis de existência, ao aliar ações políticas e conhecimento técnico, em cumprimento às disposições da ordem constitucional (RISSI, 2017, p. 170).

Nesse cenário, o Poder Judiciário atua na materialização da norma, muitas vezes adotando uma conduta que transcende a literalidade da lei, por meio de uma postura interpretativa que visa a encontrar uma resposta a situações não previstas na norma, como forma de contemplar os anseios sociais levados ao judiciário por meio de demandas concretas. Esse processo decisório requer uma compreensão social e um movimento de diálogo entre direito e sociedade, que somente pode ser alcançado por meio da aplicação de um direito mais justo (BISPO, 2014, p. 48). Após o judiciário ser acionado por meio de ações individuais ou coletivas, a intervenção judicial se justificaria sempre que o Estado fosse omissivo ou negligente quanto às atribuições que constitucionalmente lhe foram atribuídas (PEREIRA 2014, p. 171).

4.4 A abordagem do mínimo existencial ecológico pelos tribunais superiores

Mesmo diante da necessidade de se estabelecer um mínimo existencial a diversas áreas jurídicas, especialmente no tocante aos direitos fundamentais, o mínimo existencial ainda é abordado de forma contida e insuficiente quando se trata da temática ambiental. O mesmo não ocorre em outros seguimentos do direito, como direito à saúde, direito tributário e direito do consumidor, que cada vez mais reservam espaço em suas doutrinas²⁰ para esse conteúdo e, mais

²⁰ As doutrinas tributária e consumerista possuem diversas obras jurídicas que tratam sobre o mínimo existencial. Entre alguns títulos de destaque estão: “A proteção do mínimo existencial no direito tributário (OLIVEIRA, Alexandre de Machado de, 2ª ed., 2019); “Superendividamento do consumidor: mínimo existencial – casos concretos” (BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz, 2015). As publicações mencionadas não foram utilizadas como referencial teórico da pesquisa, mas foram indicadas de forma a destacar a relevância do tema.

recentemente, a legislação, com a promulgação da Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021, que trouxe expressamente, pela primeira vez, o “mínimo existencial” no ordenamento jurídico brasileiro.

A abordagem do mínimo existencial ecológico pelos tribunais superiores ainda é feita de forma comedida, sem extensos aprofundamentos, como será abordado adiante. Um dos motivos para isso se deve ao fato de o País ter 75,4 milhões processos pendentes no judiciário brasileiro, de acordo com levantamento, de até 31 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Somente naquele ano, cerca de 25,8 milhões ações foram ajuizadas, segundo dados do CNJ.²¹

Pelo fato de a temática “função social da propriedade rural” ser ampla na jurisprudência das Cortes brasileira, optou-se por destinar a pesquisa jurisprudencial apenas ao “mínimo existencial ecológico”, no sentido de analisar se os tribunais pátrios superiores estão ou não conferindo algum tratamento ao mínimo existencial ecológico, e, caso isso ocorra, procurou-se aferir se o mínimo existencial ecológico abordado pelos tribunais superiores possui alguma relação com questões atinentes ao cumprimento da função social da propriedade.

A fim de mensurar e analisar o tratamento que o mínimo existencial ecológico tem recebido pelos tribunais pátrios superiores, a pesquisa analisou a jurisprudência das Cortes superiores brasileira. Inicialmente, a perquirição de coleta de dados ocorreu no portal do STF. Na página inicial do site do STF, no campo “pesquisar” selecionou-se a aba “jurisprudência” tendo como palavras-chave de pesquisa “mínimo existencial ecológico”. Salienta-se que essas palavras foram inseridas no espaço de busca sem a devida acentuação gráfica ou qualquer inserção de preposição, pois o sistema de pesquisa do STF não é configurado a receber tais elementos linguísticos. Nessa procura, a pesquisa obteve onze resultados, os quais são apontados ao longo deste trabalho.

Posteriormente, realizou-se pesquisa de coleta de dados no portal do STJ, tendo como procedimento técnico de busca exatamente o mesmo utilizado no site do STF. Utilizou-se mais uma vez no campo “pesquisa livre” as palavras-chave: “mínimo existencial ecológico”, porém, dessa vez, com a devida acentuação gráfica das palavras. Foram encontrados dois acórdãos e 17 decisões monocráticas, dos quais serão observados nesta pesquisa os dois acórdãos, pelo

²¹ Do montante de cerca de 75,4 milhões de processos no judiciário brasileiro, 13 milhões (17,2%) desse total estavam suspensos ou arquivados provisoriamente, à espera de providências jurídicas. Os dados do relatório do CNJ, com levantamento de até 31 de dezembro de 2020, foram consubstanciados em boletim do Conjur: Elevado número de processos pendentes atrapalha andamento da Justiça no país. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-17/elevado-numero-processos-pendentes-atrapalha-andamento-justica>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

fato de as decisões monocráticas replicarem o entendimento contido nos acórdãos, por se tratar de decisões interlocutórias e outras que não trazem prejuízo à pesquisa, uma vez que o teor dessas decisões monocráticas está consubstanciado nos dois acórdãos observados.

Não se pretende destrinchar a fundo os detalhes dos fatos das decisões, mesmo porque muitas deles tratam sobre a admissão ou não de recursos, ou sobre a concessão de liminares. Pretende-se, sobretudo, destacar a relevância que o Poder Judiciário tem designado ao mínimo existencial em matéria ambiental e o papel deste Poder da República na implementação de políticas públicas, destacando pontos importantes do Relatório e das Emendas das decisões. Ressalta-se que todas as decisões encontradas fazem menção ao mínimo existencial em matéria ambiental, embora apenas algumas delas tenham trazido em seu teor a nomenclatura “mínimo existencial ecológico”.

A primeira decisão do STF que faz menção expressa ao mínimo existencial ecológico trata-se de ação entre empresa mineradora e comunidades indígenas do estado do Tocantins (Rcl n. 25225)²². A segunda jurisprudência²³ da Suprema Corte sobre a matéria também se refere ao mesmo julgado. Em linhas gerais, a Reclamação constitucional versa sobre os consecutivos descumprimentos do prazo fixado para a implementação de Plano de Gestão Econômica e demais medidas compensatórias concernentes aos impactos experimentados pelas comunidades indígenas afetadas pelo empreendimento minerário. A relatora ministra Cármen Lúcia considerou no Relatório da ação “reconhecer ameaçado o mínimo existencial ecológico dos aludidos povos indígenas”.

Embora a Reclamação constitucional tenha sido prejudicada por questões processuais, a ação reconheceu a exploração mineral em terra indígena. Em decorrência disso, a empresa mineradora deveria implementar um Plano de Gestão Econômica e medidas compensatórias a fim de reparar e atenuar os danos causados. Nesse sentido, caso fossem implementados o plano de gestão e as ações compensatórias cabíveis, esses poderiam ser observados como uma forma de assegurar o cumprimento da função social da terra indígena ao se estabelecer um plano de gestão e de iniciativas de compensação, que podem ser concebidos como um mínimo existencial ecológico indispensável à sobrevivência daquela comunidade indígena.

Com efeito, embora a decisão do STF não tenha se aprofundado em discussões doutrinárias ou principiológicas – mesmo porque a elevada demanda de processos judiciais não

²² Rcl 25225 / TO – TOCANTINS. RECLAMAÇÃO. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Julgamento: 31/05/2017.

²³ Rcl 25225 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Julgamento: 19/09/2016.

pressupõe espaço para isso, é possível observar a tentativa da Suprema Corte brasileira de cancelar o que já havia sido decidido nas instâncias inferiores, ao “reconhecer ameaçado o mínimo existencial ecológico dos aludidos povos indígenas”.

A terceira²⁴ e quarta²⁵ decisões encontradas versam sobre a mesma lide processual. Trata-se de Agravo regimental em recurso extraordinário (ARE n. 1165829), envolvendo a degradação das águas do Rio Sergipe, no estado de Sergipe. Na decisão de não provimento do recurso, o ministro Gilmar Mendes, relator do processo, manifestou-se favorável sobre a intervenção do judiciário na garantia dos direitos fundamentais e sociais, especialmente quanto à proteção do meio ambiente. O relator defendeu uma “postura mais ativa do Poder Judiciário [...] ao determinar, excepcionalmente, que o Poder Executivo implemente políticas públicas que satisfaçam direitos fundamentais sociais necessários para uma vida digna ao ser humano, como consectário da Teoria do Mínimo Existencial”.

Não obstante a autonomia municipal e o Princípio da Separação dos Poderes, cabe ao Poder Judiciário, excepcionalmente, determinar que o Poder Público adote medidas para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais constitucionalmente tutelados, em especial o direito ao meio ambiente sadio, sem caracterizar ingerência do Judiciário no Poder Executivo e consequente violação ao Princípio da Separação de Poderes. Agravo regimental em recurso extraordinário (ARE n. 1165829).

Na quinta decisão (ARE 1139768)²⁶, o ministro e relator Celso de Melo destacou que: “o exame da presente causa evidencia que o Acórdão impugnado em sede recursal extraordinária ajusta-se à orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou sobre a matéria ora em exame”. O ministro também avaliou a necessidade de atuação do Poder Judiciário quando direitos fundamentais, indispensáveis à existência, estão ameaçados:

A questão central da presente causa consiste em verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao postulado da separação de poderes, determinar a adoção, pelo Estado, quando injustamente omissos no adimplemento de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, de medidas ou

²⁴ ARE 1165829 / SE – SERGIPE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 31/10/2018.

²⁵ ARE 1165829 / SE – SERGIPE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 30/10/2018.

²⁶ ARE 1139768 / DF - DISTRITO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: ministro: Celso de Mello. Julgamento: 29/06/2018.

providências destinadas a assegurar, concretamente, à coletividade em geral, o acesso e o gozo de direitos afetados pela inexecução governamental de deveres jurídico-constitucionais (ARE 1165829).

Na decisão, o ministro também considerou que o administrador público não pode fazer uso da discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas mandamentais disciplinadas na Constituição brasileira. Também considerou que as discussões obscuras sobre os limites da discricionariedade deveriam ser dirimidas pelo judiciário, com a finalidade de o magistrado conceder percepção concreta à norma.

Na sexta decisão,²⁷ que versou sobre saneamento básico, o ministro e relator Dias Toffoli destacou a legitimidade de intervenção do Poder Judiciário para implementação de políticas públicas, diante da omissão da administração pública. O julgado também destacou o mínimo existencial e a vedação do retrocesso como mecanismos para assegurar a dignidade humana.

Na sétima²⁸ e oitava decisão²⁹ a necessidade de promoção de políticas públicas pelo Poder Judiciário foi defendida novamente pela Suprema Corte. Também ganhou destaque a “atuação do Ministério Público em defesa de direitos e interesses metaindividuais, [...] que lhe permite invocar a tutela jurisdicional do Estado com o objetivo de fazer com que os Poderes Públicos respeitem, em favor da coletividade, a proteção ao meio ambiente (CF, art. 129, III)”. O recurso extraordinário (RE 1215432) ressaltou ainda entendimento proferido anteriormente pelo STF para fundamentar a decisão:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria

²⁷ ARE 715977 / SC - SANTA CATARINA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: ministro Dias Toffoli. Julgamento: 18/02/2013.

²⁸ RE 1215432 / SE – SERGIPE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 18/08/2020

²⁹ RE 959426 / MG - MINAS GERAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 17/06/2016

aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno.

A nona³⁰ decisão tem por origem Ação Civil Pública ambiental sobre ocupação irregular às margens do Rio Juqueriquerê, área de preservação ambiental. No julgado, salientou-se que “a essencialidade do direito ao meio ambiente fez com que o legislador constituinte impusesse, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225), em ordem a legitimar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário”, nas situações em que a administração pública negligenciasse os mandamentos constitucionais, sendo considerada intolerável a omissão estatal.

A décima decisão³¹ destacou a garantia dos direitos assegurados pela Constituição Federal, cabendo à administração pública concretizá-los. Quanto ao meio ambiente e ao dever de preservá-lo às presentes e futuras gerações, considerou-se “intolerável omissão, seja por qualquer outra inaceitável modalidade de comportamento governamental desviante”. A Corte deliberou sobre a “necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’”, ao destacar parte da ementa da ADPF 45/DF³² para fundamentar a decisão.

O décimo primeiro³³ e último julgado do STF apontado pela pesquisa tratou especificamente sobre a função social da propriedade urbana e sobre a garantia do mínimo existencial à moradia, o qual está fundamentado na dignidade da pessoa humana. A decisão envolveu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Estado de Pernambuco, quanto à ocupação de imóvel utilizado pelo Estado para funcionamento de escola. A Corte brasileira decidiu pela permanência do Estado na posse do imóvel, mediante acordo indenizatório à autarquia federal.

Em todas as onze decisões do Supremo Tribunal Federal, observou-se os intentos da Suprema Corte brasileira em resguardar a proteção do meio ambiente, reprimindo a degradação dos recursos naturais, por se tratar de um bem que assiste a todos os cidadãos. Diante do

³⁰ ARE 966355 / SP - SÃO PAULO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 02/05/2016.

³¹ RE 796347 / RS - RIO GRANDE DO SUL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 19/02/2015. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que, confirmado em sede de embargos de declaração pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

³² Sobre a matéria, o ministro relator Celso de Mello proferiu decisão ao julgar a ADPF 45/DF (Informativo/STF nº 345/2004).

³³ ACO 1602 / PE – PERNAMBUCO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 11/09/2020.

mandamento constitucional de preservar o meio ambiente às presentes e próximas gerações, a Suprema Corte ressaltou a importância do mínimo existencial como forma de assegurar a dignidade da pessoa humana. O ministro Dias Toffoli³⁴ destacou, inclusive, que a noção de mínimo existencial resulta implicitamente de preceitos constitucionais (art. 1º, III, e art. 3º, III, da CF).

As decisões da Suprema Corte foram enfáticas ao enfatizar o papel do Poder Judiciário na promoção de políticas públicas, diante da inércia de provisionamento por parte do Estado em amparar o cumprimento de direitos fundamentais em circunstâncias essenciais à existência digna humana. Das onze ações apontadas, duas possuíam relação direta com a função social da propriedade, as demais consideravam a preservação dos recursos hídricos, dos recursos naturais, políticas de implementação de saneamento básico, além de outras questões ambientais, que estão explícita ou implicitamente relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade. Em todos os julgados, o STF considerou “a preservação da integridade do meio ambiente como expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas”, sendo, portanto, um direito intergeracional.

Quanto à pesquisa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foram encontrados dois acórdãos e 17 decisões monocráticas, dos quais serão apontados os dois acórdãos. Os demais julgados não serão abordados pela pesquisa pelo fato de as decisões monocráticas replicarem em sua fundamentação o entendimento condito nos acórdãos. O primeiro julgado³⁵ trata sobre a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas do executivo. Na fundamentação da decisão, o STJ destacou entendimento jurisprudencial da Corte: “o controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a ‘inescusável omissão estatal’ na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial”.

A decisão em questão, sobre matéria ambiental, consolidou entendimento do STF que considerou a licitude do Poder Judiciário em “determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes”. Embora tenha considerado se

³⁴ A importância do conteúdo do mínimo existencial foi destaque no agravo em recurso extraordinário (ARE 715977), julgado em 18/02/2013, de relatoria do ministro Dias Toffoli.

³⁵ REsp 1880546 / SC. RECURSO ESPECIAL 2020/0151280-6. Órgão julgador: 2ª Turma. Julgamento: 09/11/2021. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público de Santa Catarina contra o Município de Balneário Arroio do Silva, objetivando compelir o ente público a realizar diagnóstico sócio-ambiental, para mapeamento da situação atual do referido Município em relação às áreas urbanas consolidadas, áreas de risco e de relevante interesse ecológico. A sentença julgou procedente o pedido, para condenar o Município de Balneário Arroio do Silva.

tratar de direito fundamental, pertencente à noção de mínimo existencial, o Superior Tribunal de Justiça entendeu, após análise de arcabouço probatório, ser inaplicável ao caso em tela, diante da incapacidade econômica do ente público em custear o ônus da execução do diagnóstico sócio-ambiental. Nesse sentido, o STJ reconheceu o mínimo existencial em matéria ambiental, mas afastou sua aplicabilidade, diante do dispêndio financeiro a ser arcado pela administração pública, o que comprometeria a aplicação de recursos públicos em outras áreas, como saúde, assistência social, serviços urbanos, além de outras.

No segundo Acórdão³⁶, que tratou sobre áreas de preservação permanente, o STJ considerou a importância do mínimo existencial ecológico e do meio ambiente ecologicamente equilibrado:

A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Desse modo, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, privilegiando os princípios do mínimo existencial ecológico e do ambiente ecologicamente equilibrado (AREsp 1312435).

Sobre isso, ressalta-se que apenas o meio ambiente ecologicamente equilibrado possui previsão expressa na Constituição Federal (art. 225), mas ao manifestar entendimento de que o mínimo existencial ecológico deve ser interpretado de acordo com ordenamento jurídico pátrio, o Superior Tribunal de Justiça elevou o mínimo ecológico de existência a nível constitucional.

Dos julgados analisados, observou-se que os tribunais superiores pátrios caminham em direção à aplicação do mínimo existencial ecológico, sobretudo, quanto à garantia de políticas públicas às comunidades mais vulneráveis, muito embora a atuação do Poder Judiciário ainda possa ser consideravelmente maior, sobretudo, quanto à implementação de políticas que assegurem o mínimo de existência às populações mais necessitadas.

Mesmo de forma comedida, o judiciário tem mostrado parâmetros tangíveis quanto à composição da jurisprudência do mínimo existencial, pois este tem sido invocado em situações concretas quando ausente quaisquer garantias e direitos, sobretudo fundamentais, como em casos de eminente risco à dignidade da pessoa humana, sendo necessário determinações por

³⁶ AREsp 1312435 / RJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2018/0148062-2. Órgão julgador: 2ª Turma. Julgamento: 07/02/2019.

meio da tutela jurisdicional para a implementação de políticas públicas essenciais à concretização desses direitos.

Quanto à fundamentação do mínimo existencial ecológico pelos tribunais pátrios, é manifesto que, quando invocado, o mínimo existencial em matéria ambiental é fundamentado na norma constitucional, a exemplo do aludido art. 225, que dispõe sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quanto a isso, a jurisprudência dos tribunais superiores é irrefutável ao afirmar que o mínimo existencial ecológico deve ser concebido à luz dos preceitos constitucionais.

Como mencionado anteriormente, a própria Suprema Corte brasileira destacou o papel do mínimo existencial na promoção e efetivação da dignidade dos cidadãos, afirmando que a concepção de mínimo existencial decorre dos princípios e objetivos fundamentais constitucionais da República, especialmente da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Com efeito, como aponta Martins (2021, p. 353), o STF definiu o mínimo existencial no Recurso Extraordinário 639.337³⁷, fundamentando-o nos dispositivos constitucionais supramencionados, como um conjunto de valores, que, por meio de condições basilares e prestações continuadas por parte do Estado, buscam assegurar a existência digna dos cidadãos.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal ementou a noção de mínimo de existência, que, como mencionado alhures, resulta por implicitude dos preceitos constitucionais (art. 1º, III e art. 3º, III), sendo compreendido por um complexo de prerrogativas e direitos, cuja concretização tem como propósito garantir condições adequadas de existência digna, como forma de proporcionar aos cidadãos, especialmente aqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade social, acesso pleno às liberdades individuais e a prestações positivas originárias do Estado, com o intuito de viabilizar a promoção de direitos sociais basilares, como direito à educação, direito à saúde, direito à moradia, à assistência social, entre outros dispostos na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948.

É justamente essa compreensão extensiva e integrativa acerca dos preceitos constitucionais, que faz da função social da propriedade rural um instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico, à medida que princípios como o da dignidade da pessoa humana; objetivos fundamentais da nação, como a diminuição das disparidades e dos contrastes sociais; e direitos como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são observados

³⁷ ARE 639337 AgR / SP - SÃO PAULO, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 23/08/2011, Publicação: 15/09/2011, Órgão julgador: Segunda Turma.

implicitamente nos quatro requisitos necessários ao cumprimento da função social do imóvel rural.

Quando se trata de matéria ambiental o judiciário brasileiro tem se mostrado bastante atuante em atender à execução dos mandamentos constitucionais, especialmente no sentido de preservar o meio ambiente às presentes e próximas gerações. Nesse sentido, a implementação de políticas públicas que assegurem esse mínimo existencial ecológico pode ser concretizada por meio dos preceitos constitucionais que disciplinam o cumprimento da função social, a partir de uma compreensão extensiva das condicionantes indispensáveis a sua efetivação (art. 186, CF). Sob essa perspectiva, direitos sociais fundamentais não podem ser desprezados. Por isso, os quatro incisos do referido diploma legal devem ser observados a partir de uma análise ampla pelo judiciário, a fim de garantir o mínimo existencial ecológico àqueles que exercem atividade agrária e às comunidades ao entorno.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os intentos desta pesquisa foram direcionados à função social da propriedade rural como instrumento para o cumprimento do mínimo existencial ecológico. Propôs-se uma interpretação extensiva dos requisitos indispensáveis ao cumprimento da função social da propriedade rural além do que disciplina o artigo 186, da Constituição Federal. Os esforços desta perquirição científica foram destinados à relação entre o instituto da função social do imóvel rural e o mínimo existencial ecológico, tendo como prenúncio o fato de que o efetivo cumprimento da função social da propriedade é aquele que, além de assegurar os direitos atinentes à terra e ao meio ambiente, concilia esses desígnios à garantia da subsistência dos indivíduos, especialmente de seus trabalhadores e da comunidade ao seu entorno, com o intuito de proporcionar-lhes existência digna.

O presente trabalho de pesquisa debruçou-se sobre o instituto da função social da propriedade rural enquanto princípio, direito e norma fundamental, ao abordar os requisitos indispensáveis e cumulativos ao seu cumprimento, com o propósito de rediscutir as exigências constitucionais para sua efetivação, pois estas configuram um instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico frente à proibição do retrocesso socioambiental.

Sob essa compreensão, os requisitos constitucionais imprescindíveis ao cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186) foram abordados a partir de uma perspectiva extensiva e integrativa, no sentido de que o instituto da função social do imóvel rural carrega consigo direitos e garantias infinitamente mais amplos, que não podem restringir seu cumprimento a quatro incisos da Lei Maior.

A pertinência da função social da propriedade está além de seus intentos relacionados ao imóvel rural. Perpetua-se na conservação das espécies, dos recursos naturais e, sobretudo, na dignidade da pessoa humana. É exatamente por isso que o não cumprimento da função social do imóvel rural não infringe apenas as quatro exigências legais dispostas no art. 186, à medida que também se torna um obstáculo à concretude de uma série de direitos fundamentais que correspondem a um verdadeiro mínimo existencial ecológico.

É a partir dessa conjuntura que surge a necessidade de uma compreensão abrangente dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade, a fim de que outras garantias constitucionais não sejam negligenciadas, mesmo porque a atividade agrária e o controle da terra são demandas que norteiam a estrutura social, sendo indispensáveis à existência humana.

Os órgãos responsáveis à fiscalização do cumprimento dos requisitos da função social, como o Incra e Ibama, restringem sua atuação à literalidade dos quatro incisos do artigo 186,

da Constituição Federal e leis infraconstitucionais que expressamente regulamentam a matéria. Ocorre que situações excepcionais não abarcadas explicitamente por essas legislações e pelo referido dispositivo legal podem ficar sem amparo estatal. Resta aos particulares, então, recorrer à tutela jurisdicional, a fim de que o judiciário, ao ser provocado, acate situações que, quando não atendidas, colocam em risco a dignidade humana e podem configurar um retrocesso socioambiental.

O propósito da pesquisa não foi desmerecer ou afastar os mandamentos impostos pela ordem constitucional ao cumprimento da função social da propriedade rural. Pelo contrário, propôs-se ampliar sua compreensão, com o intuito de que outros direitos fundamentais fossem contemplados por estarem intrinsecamente relacionados à função social, tornando-a um instrumento ao cumprimento do mínimo ecológico existencial.

A interpretação extensiva e integrativa dos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural requer, então, que estes sejam compreendidos, simultaneamente, com outros princípios e mandamentos constitucionais, tendo como essência o meio ambiente, a ordem econômica e financeira, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a alimentação adequada, a preservação dos recursos naturais às presentes e próximas gerações, com o propósito de garantir a subsistência humana.

Dessa forma, as condicionantes atinentes ao cumprimento da função social do imóvel rural também devem atender necessidades de matéria antropocêntrica, não no sentido de uma concepção individualista como outrora foi concebida a posse da propriedade, mas com base na noção de mínimo existencial ecológico, que contempla necessidades fundamentais da coletividade.

Sustentou-se na pesquisa a compreensão da função social da propriedade como instrumento à efetivação do mínimo existencial ecológico, pois, quando observados de forma extensiva, os requisitos para o cumprimento da função social abrangem um conjunto de direitos e garantias fundamentais, imprescindíveis à manutenção da vida humana, e, portanto, do mínimo existencial ecológico.

O mínimo existencial se dirige, sobretudo, à proteção dos direitos fundamentais, embora qualquer direito inalienável seja potencialmente defensável pela teoria do mínimo de existência. Por ser um princípio fundamental, a função social da propriedade se reveste de cláusula pétrea, não podendo ser removida ou suprimida do texto constitucional. Sob essa perspectiva, a compreensão extensiva dos requisitos para efetivação da função social abarca um conjunto de direitos fundamentais primordiais à existência, os quais carecem da tutela do Poder Público para serem concretizados.

A noção de proteção do mínimo existencial ecológico decorre da soma de ações conjuntas entre o Estado e os particulares, com o propósito de garantir níveis de qualidade sadios dos recursos naturais, essenciais à existência digna dos sujeitos de direito. Por isso, a fiscalização dos órgãos estatais quanto ao cumprimento da função social e o implemento de políticas públicas pelo Estado são imprescindíveis para que a estrutura constitucional da função social da propriedade se torne um instrumento à concretização de direitos fundamentais por meio da garantia de um mínimo existencial ecológico.

Dessa forma, o cumprimento dos preceitos constitucionais atinentes à função social da propriedade não enseja tão somente ações por parte dos órgãos fiscalizadores, a exemplo do Incra e Ibama, que restringem sua atuação à literalidade da lei e a medidas burocráticas administrativas. A efetivação da função social se concretiza por meio de prestações positivas, viabilizadas através de políticas públicas, que, diante da ausência do Estado, podem ser determinadas pelo judiciário, garantindo aos cidadãos um mínimo ecológico de existência.

A busca por essa efetiva concretização demanda, então, mais do que medidas coercitivas e de cunho desapropriatório, que apenas enxergam o descumprimento da função social do imóvel rural quando diversos direitos e garantias fundamentais já foram violados. A proposta é que a adoção de medidas por parte do Estado seja tomada previamente, de modo a garantir cotidianamente e continuamente a garantia do mínimo existencial ecológico a todos que exercem a atividade agrária (proprietários e trabalhadores) e à comunidade ao entorno, fazendo da função social um caminho para esse propósito.

O mínimo existencial, portanto, é aquele conjunto de direitos indispensáveis à sobrevivência humana, que não deve ser afastado dos cidadãos, justamente por se tratar do mínimo que o Estado deve assegurar aos particulares. Isso não significa, todavia, que a administração pública deve se abster da busca pela promoção de direitos em sua totalidade.

O mínimo existencial ecológico, por sua vez, é aquele conjunto de direitos que possibilita condições basilares à subsistência humana, provendo existência digna, sem riscos à vida e à saúde das comunidades, com a finalidade de obstar danos irreparáveis ao meio ambiente. Sob essa perspectiva, assegurar um conjunto de direitos que configurem um mínimo ecológico existencial requer esforços em diversos âmbitos: político, judicial e social, no sentido de garantir a efetivação de direitos basilares e impedir danos imensuráveis ao meio ambiente. Nesse sentido, a concepção de mínimo existencial ecológico se incorpora à ideia de proibição do retrocesso socioambiental.

A noção de mínimo existencial ecológico está atrelada a ações e medidas adotadas pelo Poder Público e pelos demais membros da sociedade, por meio de iniciativas que visem a

assegurar a qualidade e a conservação dos recursos naturais indispensáveis a resguardar um conjunto de direitos e de políticas públicas essenciais à existência digna dos indivíduos.

Como dito, a implementação de políticas públicas que assegurem essa condição existencial às populações das áreas rurais é imprescindível, mesmo porque a atuação dos órgãos fiscalizadores é limitada em alguns aspectos, especialmente quanto ao reconhecimento de demandas não abarcadas expressamente pelas condicionantes do art. 186, da CF, e demais legislações agrárias que regulamentam a matéria.

A análise jurisprudencial mostrou que o judiciário tem movido esforços em direção ao reconhecimento e à concretização desse mínimo existencial em matéria ambiental, embora muito ainda necessite ser feito. A compreensão extensiva e integrativa acerca dos preceitos constitucionais faz da função social da propriedade rural um instrumento à concretização do mínimo existencial ecológico, à medida que princípios como o da dignidade da pessoa humana; objetivos fundamentais da República, como a redução das desigualdades sociais e regionais; e direitos como ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são observados implicitamente nos quatro requisitos necessários ao cumprimento da função social do imóvel rural.

Na ausência da administração pública, o judiciário, quando provocado, deve atuar na garantia desse conjunto existencial, a fim de que direitos fundamentais não sejam afastados dos cidadãos. A prática jurisdicional deve incorporar uma hermenêutica extensiva, não no sentido de suprimir direitos, mas de observar a contemplação de direitos por meio de uma compreensão abrangente dos pilares que compõe o cumprimento da função social do imóvel rural, pois estes contemplam a promoção de direitos e garantias dos quais os indivíduos não podem ser privados.

REFERÊNCIAS

AGRICULTURA. **Índices de propriedade da terra**. Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Reforma Agrária – AL. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/INDICES%20DE%20PROPRIEDADE%20DA%20TE RRA.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ALEMANHA. Constituição (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha** (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). Alemanha, 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ANDRADE, Diogo. Políticas públicas, mínimo existencial e poder judiciário: a questão do direito à moradia. In: **Revista brasileira de políticas públicas**. Brasília: Uniceub, v. 6, n. 1, p. 141-155, jan./jul. 2016. ISSN 2236-1677. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3805/pdf>. Acesso em: 18 mai. 2022.

ARAÚJO, Giselle Marques de. **Função ambiental da propriedade privada sob a ótica do STF**. Curitiba: Juruá, 2015.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000. p. 154-166.

ARBOIT, A. E. **Representação da função social da propriedade nos tesouros jurídicos brasileiros**, p. 307-316. ISKO Brasil, v. 5, 2017. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/122110. Acesso em: 25 ago. 2021.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (1948). **"Declaração Universal dos Direitos Humanos"** (217 [III] A). Paris. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_home m.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (1966). **"Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – PIDSEC"**. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2022.

AYALA, Patryck de Araújo. A definição jurídica de um princípio de não retrocesso nos níveis de proteção ambiental no direito brasileiro: lições de jurisprudência e de teoria constitucional. In: AYLA, Patryck de Araújo (org.). **Clínicas Jurídicas e o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental**. Curitiba: CRV, 2018, cap. 2, p. 45-125.

_____. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In: AYLA, Patryck de Araújo (coord.). **Direito ambiental e sustentabilidade: desafios para a proteção jurídica da sociobiodiversidade**. Curitiba: Juruá, 2012, cap. 1, p. 15-38.

BISPO, Vanesca Freitas. **Direito fundamental à alimentação adequada: a efetividade do direito pelo mínimo existencial e a reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, RJ, jul. 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Rio de Janeiro, RJ, nov. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 8 de setembro de 1946). Rio de Janeiro, RJ, set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.449, de 9 de abr. de 1945.** Dispõe sobre a organização da vida rural. Rio de Janeiro, RJ, abr. 1945. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del7449.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de set. de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF, set. 1850. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de nov. de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.735, de 22 de fev. de 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm>. Acesso: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fev. de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, fev. 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dez. de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.284, de 2 de mar. de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de set. de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, set. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 140, de 8 de dez. de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.516, de 28 de ago. de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis n.ºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de mai. de 2012. Código Florestal.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF, mai 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL, **Lei n. 14.181, de 1º de jul. de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF, jul 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **REsp 1880546 / SC. Recurso Especial 2020/0151280-6.** Órgão julgador: 2ª Turma. Julgamento: 09/11/2021. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público de Santa Catarina contra o Município de Balneário Arroio do Silva, objetivando compelir o ente público a realizar diagnóstico sócio-ambiental, para mapeamento da situação atual do referido Município em relação às áreas urbanas consolidadas, áreas de risco e de relevante interesse ecológico. A sentença julgou

procedente o pedido, para condenar o Município de Balneário Arroio do Silva. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 21 ago. 2020; 22 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). **REsp 1312435 / RJ. Agravo em Recurso Especial 2018/0148062-2.** Órgão julgador: 2ª Turma. Julgamento: 07/02/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 21 ago. 2020; 22 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 931060 / Recurso Especial 2007/0047429-5.** Relator: ministro Benedito Gonçalves. Órgão Julgador: 1. Turma – STJ. Julgamento: 17/12/2009. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag.reg. no Recurso Extraordinário com agravo 639337 AgR / SP.** Órgão Julgador: 2. Turma. Sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur198252/false>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Rcl 25225 / TO – Tocantins. Reclamação. Rcl 25225 MC / DF - Distrito Federal.** Medida cautelar na Reclamação. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Julgamento: 31/05/2017 e 19/09/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **ARE 1165829 / SE – Sergipe. Recurso Extraordinário com Agravo.** Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 31/10/2018 e 31/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **ARE 1139768 / DF – Distrito Federal. Recurso Extraordinário com Agravo.** Relator: ministro: Celso de Mello. Julgamento: 29/06/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **ARE 715977 / SC - Santa Catarina. Recurso Extraordinário com Agravo.** Relator: ministro Dias Toffoli. Julgamento: 18/02/2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 1215432 / SE – Sergipe. Recurso Extraordinário.** Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 18/08/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 959426 / MG - Minas Gerais. Recurso Extraordinário**. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 17/06/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **ARE 966355 / SP - São Paulo. Recurso Extraordinário com Agravo**. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 02/05/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **RE 796347 / RS - Rio Grande do Sul. Recurso Extraordinário**. Relator: ministro Celso de Mello. Julgamento: 19/02/2015. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que, confirmado em sede de embargos de declaração pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **ACO 1602 / PE – Pernambuco. Ação cível originária**. Relator: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 11/09/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=minimo%20existencial%20ecologico&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 21 ago. 2020; 09 nov. 2020; 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 598.360.402 – São Luiz Gonzaga, julgado em 6 de outubro de 1988**. Relatora: desembargadora Elba Aparecida Nicolli Bastos. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1988.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Diógenes Faria de; SILVA, Frederico Oliveira. **Superendividamento e mínimo existencial: teoria do reste à vivre**. Revista de Direito do Consumidor. vol. 118. ano 27. p. 363-386. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1236-Texto%20do%20artigo-2322-1-10-20200626-1.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

COSTA, Moacir Lobo da. **A propriedade na doutrina de Duguit**. RF 153, ano 51. Rio de Janeiro: Forense, 1954. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66216/68826/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CONJUR. **Elevado número de processos pendentes atrapalha andamento da Justiça no país**. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-17/elevado-numero-processos-pendentes-atrapalha-andamento-justica>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

DANTAS, Marcus. **Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário**: uma proposta de releitura do princípio constitucional. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205. p. 23-38, jan./mar. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509941>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A função social como elemento constitutivo do núcleo normativo-axiológico do direito de (à) propriedade - uma leitura comprometida com a realidade social brasileira**. 2005. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/7059-19385-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/7059-19385-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2021.

_____. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Função social no direito civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HIRATA, Márcio Fontes. **Proambiente: um programa inovador de desenvolvimento rural**. ASPTA (Agricultura familiar e agroecologia), 2019. Disponível em: <<http://aspta.org.br/article/proambiente-um-programa-inovador-de-desenvolvimento-rural/>>. Acesso em: 09 jun. 2021.

IBAMA. **Competências do Ibama e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2017. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/flora-e-madeira/descentralizacao-da-gestao-florestal/competencias-do-ibama-e-dos-orgaos-estaduais-de-meio-ambiente>. Acesso em: 08 set. 2021.

INCRA. **Instrução normativa INCRA nº 11 de 2003**. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT, e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_11_2003.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1997.

LAZARI, Rafael de. **Reserva do possível e mínimo existencial**: a pretensão de eficácia da norma constitucional em face da realidade. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2016.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

MAIA, José Motta. As influências do Direito Português no Direito Agrário Brasileiro. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000. p. 23-34.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUESI, Roberto Wagner. *A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais*. 1. ed., 2012. 1. reimpr., 2013. Curitiba: Juruá, 2013.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

MASSAU, Guilherme Camargo. **A dignidade humana em Pico Della Mirandola**. Revista Direitos Culturais, Santo Ângelo – RS, v. 7, n. 13, p. 36-45, 2012. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/issue/view/53>. Acesso em: 10 set. 2021.

MATTOS NETO, Antonio José de. **Curso de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. O Direito Agrário e Áreas de Defesa Nacional. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000. p. 520-540.

_____. O Direito Agroambiental na Amazônia e o desenvolvimento sustentável. In: SILVEIRA, D. S. D. da; XAVIER, F. S. (Orgs.). **Direito Agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. cap. 15, p. 312-333.

MARQUESI, Roberto Wagner. **A propriedade-função na perspectiva civil-constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2013.

MELO, Alexandre Campos. **Para além da produtividade econômica: um estudo acerca das condicionantes da função social da propriedade rural**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe (UFS). São Cristóvão - SE, 2013. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/4396>>. Acesso em: 02 jul. 2022.

MELO, Paula Susanna Amaral. **Direito ao meio ambiente e proibição do retrocesso**. São Paulo: Atlas, 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7. ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: RT, 2011.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental: proibição de retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

OPITZ, Silva C.B; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **Reserva do possível: judicialização de políticas públicas e jurisdição constitucional**. Curitiba: Juruá, 2014.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma Agrária: um estudo jurídico**. Belém: CEJUP, 1993.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PETERS, Edson Luiz. **Meios ambiente e propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2011.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PITSICA, Helena Nastassya Paschoal. **Propriedade e função social: desapropriação por interesse social**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí-SC, 2016. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/128/Tese%20Doutorado%20Helena%20Nastassya%20Paschoal%20Pitsica.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Portugal, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Revised Edition. Cambridge; Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (2. Tiragem 2000). São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RICALDE, Maria do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da Lei nº 13.465/2017**. 1. ed. Campo Grande: Complementar, 2018.

RISSI, Rosmar. **Teoria do mínimo existencial: direitos fundamentais, sociais e democracia**. Curitiba: Juruá, 2017.

ROGERIO, Marcele; NISHIJIMA, Toshio. **O direito ao meio ambiente sustentável por meio da educação ambiental voltada ao uso racional da propriedade rural e ao cumprimento da sua função social**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.12. n.23. p.235-258 jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/546>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ROQUET, Patrícia; CHOIFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: a falta de acompanhamento como óbice à concretização do direito à cidade. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis - Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), 2005, p. 55-99.

SANTOS, Fábio Alves dos. **Direito Agrário: política fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

_____. ; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Proibição do retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 15, set./out. nov. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=319>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

SCHREIBER, Anderson. **Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira**. Revista Trimestral de Direito Civil. Rio de Janeiro: PADMA Editora, v. 6, abr/jun, 2001, p. 159. Disponível em: <<http://schreiber.adv.br/downloads/funcao-social-da-propriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, D. S. D. da; XAVIER, F. S. (Orgs.). **Direito Agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. cap. 1, p. 11-25.

STABILE, Eduardo. **A aplicação do princípio do mínimo existencial nas relações de trabalho**. Revista direitos humanos e democracia. Editora Unijuí, ano 3, n. 6, jul./dez. 2015. ISSN 2317-5389. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Unijuí. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Discricionariedade administrativa e dever de proteção do ambiente**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, n. 48, p. 271-301, jul-set 2002. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/document%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/document%20(2).pdf)>. Acesso em: 12 set. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul. 1989. ISSN 2238-5177. Disponível

em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271>>. Acesso em: 12 set. 2020.