

04/09/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.865 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	: ILMAR NASCIMENTO GALVÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
ADV.(A/S)	: VALDEZ ADRIANI FARIAS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: PIERPAOLO CRUZ BOTTINI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA REFORMA AGRÁRIA. LEI 8.629/1993. ARTIGO 185 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO. PRECEDENTES FIRMADOS EM SEDE DE CONTROLE DIFUSO. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRODUTIVA COMO REQUISITO SIMULTÂNEO PARA A SUA INEXPROPRIABILIDADE. PLURISSIGNIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA A OPÇÃO DO LEGISLADOR PELA EXIGÊNCIA DA FUNCIONALIZAÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. O anterior exame de constitucionalidade da norma inscrita no art. 6º da Lei 8.629/1993, em sede de controle difuso, não obsta sua apreciação em ação direta.

2. Os arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93 mostram-se constitucionalmente

ADI 3865 / DF

válidos, porquanto o art. 185 da Constituição da República exige, para a aplicação da cláusula de insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos.

3. O parágrafo único do art. 185 da Constituição da República, ao definir que a lei fixará normas para o cumprimento da função social, alberga cláusula semanticamente plural e, portanto, compatível com a manifestação concretizadora do legislador no sentido de conjugar funcionalização social e propriedade produtiva.

4. Ação direta julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 25 de agosto a 1 de setembro de 2023**, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 4 de setembro de 2023.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

04/09/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.865 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	: ÍLMAR NASCIMENTO GALVÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
ADV.(A/S)	: VALDEZ ADRIANI FARIAS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA
ADV.(A/S)	: PIERPAOLO CRUZ BOTTINI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta em que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA requer que este Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade das expressões “explorada econômica e racionalmente”, “simultaneamente” e “utilização da terra e”, constantes do art. 6º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; e da expressão “e de eficiência na exploração”, constante do § 1º do art. 9º do mesmo diploma legal. Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

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

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por

ADI 3865 / DF

cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

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

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

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

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

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

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

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

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

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

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

ADI 3865 / DF

intercalação.

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

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

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

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

(...)

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

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

A requerente aduz que os dispositivos atacados violam os artigos 184, 185 e 186 da Constituição. O parâmetro de controle invocado tem a seguinte redação:

ADI 3865 / DF

“Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

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

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis

ADI 3865 / DF

e preservação do meio ambiente;

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

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

A requerente aduz, em síntese, que a *“Constituição pôs a cobro da desapropriação para fins de reforma agrária, tanto a pequena e a média propriedade, quanto às propriedades produtivas, ainda que não estejam cumprindo a sua função social”* (eDOC 2, p. 6). Dessa forma, porque a lei acabou por equiparar o conceito de *“aproveitamento racional e adequado”* ao de *“propriedade produtiva”*, teriam as normas impugnadas incorrido em inconstitucionalidade:

“Na verdade, o que fez o legislador ordinário, ao redigir os indigitados dispositivos, foi tornar letra morta o inciso II do artigo 185 da Constituição, ao exigir que a propriedade produtiva cumpra a sua função social na conformidade do disposto no artigo 186 e incisos” (eDOC 2, p. 5).

Alega que admitir-se a desapropriação de imóvel produtivo que não esteja a cumprir a função social é dar-lhe tratamento idêntico ao dispensado às propriedade improdutivas, o que, em seu entender, tornaria letra morta o inciso II do art. 185.

Defende que a exigência constitucional da função social, consubstanciada no art. 186, I, da CRFB, condiz com o critério da utilização, isto é, *“está tratando de exploração agropecuária ajustada à capacidade do solo e, portanto, da utilização e não da eficiência, que é medida pelo resultado (produção)”* (eDOC 2, p. 7).

Com esses fundamentos, requereu a concessão de medida cautelar para suspender os dispositivos impugnados e, no mérito, o reconhecimento de sua nulidade.

O e. Ministro Ricardo Lewandowski, na qualidade de Relator, proferiu despacho adotando o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

ADI 3865 / DF

A Presidência da República suscitou, preliminarmente, a improcedência manifesta da ação direta, porquanto haveria, em seu entender, jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal que declarou, expressamente, a constitucionalidade do art. 6º e, por conseguinte, da exigência simultânea do GUT e do GEE.

Suscitou, ainda, que não teria havido impugnação de todo o complexo normativo em que se insere a norma atacada e que a ação direta, tal qual manejada pela requerente, teria por finalidade produzir nova norma, fim a que não se destinaria o controle concentrado.

No mérito, defende que o art. 185, II, da CRFB não pode ser interpretado isoladamente, sob pena de afastar a necessária interpretação sistemática da Constituição e sob o risco de olvidar do caráter institucional do conceito de propriedade. Alega que *“conceitos como “propriedade” ou “propriedade produtiva” remanesceria como institutos jurídicos, e como tais sua conformação caberia ao legislador”* (eDOC 6, p. 26).

Afirma que a interpretação proposta pela requerente poderia produzir resultados contrários ao texto constitucional:

“Imaginemos, por exemplo, uma propriedade com 100 módulos fiscais, e que utilize apenas 1 módulo para produzir determinado produto agrícola. Caso fosse adotado o critério de produtividade proposto pela Requerente, bastaria que fosse alcançado o índice do GEE nesse único módulo para que a totalidade da propriedade fosse considerada produtiva e, em consequência, imune à desapropriação.

(...)

Com a máxima vênia, o absurdo de tal resultado parece mostrar claramente o absurdo da interpretação proposta pela Requerente” (eDOC 6, p. 29-30).

Por essas razões, requer que se sejam declaradas constitucionais as normas impugnadas na presente ação direta.

A Advocacia-Geral da União também manifestou-se pelo não-conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido. O

ADI 3865 / DF

parecer foi assim ementado (eDOC 7):

“Constitucional e Administrativo. Impugnação de expressões contidas nos arts. 6º e 9º, § 1º, da Lei n. 8.629/93. Pretensão de se apartarem os conceitos de propriedade produtiva e função social da propriedade em tema de desapropriação para fins de reforma agrária. Preliminares. Falta de impugnação de todo o complexo normativo. Impossibilidade jurídica do pedido, ante a pretensão de se verem constituídas normas de conteúdo novo. Mérito. Evolução do conceito de propriedade. Inclusão, em tal conceito, da função social. Interpretação da Constituição como unidade. Inviabilidade de se interpretar, isoladamente, o art. 185, II, da CF/88, sem conjugá-lo com o art. 186 da mesma carta. Doutrina. Precedentes do STF. Manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.”

No mesmo sentido, ainda, a manifestação da Procuradoria-Geral da República em parecer assim ementado (eDOC 8):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES INSCRITAS EM DISPOSITIVOS DE LEI FEDERAL QUE FIXAM ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA PROPRIEDADE PRODUTIVA. ALEGADA OFENSA À GARANTIA DA IMUNIDADE EXPROPRIATÓRIA (ART. 185, II, DA CF). PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. FALTA DE APRESENTAÇÃO DA CÓPIA DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. NO MÉRITO, NÃO HÁ INCONSTITUCIONALIDADE A CONTAMINAR A LEI IMPUGNADA. PRODUTIVIDADE. ELEMENTO CARACTERIZADOR DA FUNÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DOS ÍNDICES GUT E GEE, QUE SÃO COMPLEMENTARES E INDISSOCIÁVEIS. PARECER PELO NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO E, CASO ULTRAPASSADA A PRELIMINAR, PELA SUA

ADI 3865 / DF

IMPROCEDÊNCIA”.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a Associação Juízes para a Democracia – AJD, e a Defensoria Pública da União foram admitidos como *amici curiae*.

É, em síntese, o Relatório.

04/09/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.865 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Afasto, preliminarmente, os óbices suscitados para que não seja conhecida a presente ação direta.

No que tange à ausência de impugnação do complexo normativo, é certo que a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a necessidade de impugnação abrangente de todas as normas unidas pelo vínculo de conexão, entendido esse como a unidade do sistema normativo a que se acham incorporadas (*v.g.* ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 29.10.2014).

Ocorre, porém, que a presente ação direta visa, em verdade, não apenas a norma impugnada, mas também a própria interpretação do direito constante do art. 185 da CRFB, no que traduz cláusula de imunidade à desapropriação. A prevalecer a interpretação dada pela requerente, ter-se-ia como necessária a discriminação entre os conceitos de “produtividade” e “função social”, o que, por sua vez, exigiria juízo de conformação relativamente à legislação impugnada. É por essa razão que, à luz dos argumentos por ela invocados, o interesse jurídico, ao menos em tese, subsiste, a implicar a rejeição da preliminar.

De modo análogo, também não procede a alegação suscitada pela Presidência da República, no sentido de que a interpretação postulada implicaria nova norma jurídica. Trata-se, antes, de interpretação da própria Constituição aplicada à legislação infraconstitucional. Se é certo que a eventual procedência do pedido, tal como formulado pela requerente, poderia implicar na própria eliminação dos critérios acolhidos pelo legislador, não é possível afirmar que a Corte, na ação direta, fique adstrita a ele. Como há muito reconhece a jurisprudência do Tribunal, as ações diretas têm causa de pedir aberta, a permitir que o STF defina, a tempo e modo, a técnica decisória adequada para o caso.

ADI 3865 / DF

Ainda no que tange à abertura da causa de pedir, é preciso observar que, nos termos da jurisprudência desta Corte, ela tem aplicação apenas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, confira-se:

“EMENTA Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em virtude de nela se impugnar norma já declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.378/DF. Tentativa de modificação do entendimento então firmado sob nova fundamentação. Causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. No julgamento da ADI nº 3.378/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, que tinha por objeto os §§ 1º, 2º e 3º do art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000, o STF julgou procedente a ação tão somente no tocante ao § 1º do art. 36 do mencionado diploma legal, de modo que, dado o caráter dúplice das ações de controle concentrado, restou declarada a conformidade dos demais dispositivos legais com a Constituição Federal de 1988, dentre eles, o art. 36, § 3º, novamente impugnado na presente ação. 2. A causa de pedir, no controle objetivo de normas, é aberta, o que significa dizer que a adequação ou não de determinado texto normativo é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da edição do dispositivo legal. Assim, caso declarada a constitucionalidade de uma norma, consideram-se repelidos todos e quaisquer fundamentos no sentido da sua inconstitucionalidade, e vice-versa. 3. É de se negar seguimento à ação direta de inconstitucionalidade em que se impugne norma cuja constitucionalidade já tiver sido reconhecida pela Corte sem que haja quaisquer alterações fáticas ou jurídicas relevantes que justifiquem a rediscussão de tema já pacificado. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ADI 5180 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 12-06-2018 PUBLIC 13-06-2018).

ADI 3865 / DF

Dessa forma, conquanto assista razão à Presidência ao invocar os precedentes que assentaram a constitucionalidade do art. 6º da Lei 8.629/1993, não houve exame de seu conteúdo em sede de ação direta. Muito embora isso não desmereça a sólida construção pretoriana, é preciso reconhecer que os precedentes em controle difuso não dão ensejo à aplicação do art. 4º, I, da Lei 9.868/99.

Devem, pois, ser rejeitas as preliminares arguidas e, conseqüentemente, deve ser conhecida a ação direta.

No mérito, não assiste razão jurídica à requerente, porquanto são constitucionais as normas atacadas. É certo que a jurisprudência desta Corte reconhece, em diversos precedentes, que são constitucionais as normas impugnadas na presente ação direta. Veja-se, por exemplo, o seguinte:

“EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º, § 2º, INCISOS I E II DA LEI 8.629/93. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. PRODUTIVIDADE DA TERRA. COMPROVAÇÃO AFERIDA MEDIANTE LAUDO DO INCRA. MATÉRIA CONTROVERTIDA A EXIGIR DILAÇÃO PROBATÓRIA. POSSIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO DA MÉDIA PROPRIEDADE RURAL E IMUNIDADE À AÇÃO EXPROPRIATÓRIA. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS PELO IMPETRANTE. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO, ASSEGURANDO-SE A UTILIZAÇÃO DAS VIAS ORDINÁRIAS. 1. Inconstitucionalidade do art. 6º, § 2º, incisos I e II da Lei nº 8.629/93. Inexistência. Matéria já dirimida pelo Plenário desta Corte no sentido de que a elaboração dos índices fixados nesta lei, referentes à produção agrícola e à lotação de animais nas pastagens, está sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a valores censitários periódicos, não condizentes com o grau de abstração e permanência que se espera de providência legislativa,

ADI 3865 / DF

mantendo-se, assim, essa atribuição, ao Poder Executivo. Precedente. 2. Índice de produtividade do imóvel rural. Fato complexo que reclama produção e cotejo de provas. Liquidez dos fatos descaracterizada. Mandado de Segurança. Inadequação da via eleita. Precedente: MS 22.022 (DJU de 04.11.94). 3. Expropriação de média propriedade rural. Proprietário possuidor de outros imóveis rurais. Unititularidade dominial não satisfeita. Imunidade à ação expropriatória de média propriedade rural, ainda que improdutiva. Inexistência. 4. Mandado de Segurança indeferido.”(MS 22478, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/1997, DJ 26-09-1997 PP-47479 EMENT VOL-01884-01 PP-169).

Ocorre que a alegação de inconstitucionalidade em tais precedentes referia-se à delegação legislativa para que o Poder Executivo estabelecesse os índices de produtividades regionais. Não se chegou a examinar, nessas alegações de inconstitucionalidade, a possibilidade aventada pela requerente nesta ação direta, qual seja, a inconstitucionalidade da exigência *simultânea* dos requisitos relativos à produtividade e à função social.

Não é, portanto, a jurisprudência deste Tribunal que define a constitucionalidade dessas normas. Antes, a plena compatibilidade dos arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93 deve-se a duas razões: a primeira é que o próprio texto constitucional exige, de forma inequívoca, o cumprimento da função social da propriedade produtiva como requisito *simultâneo* para a sua inexpropriabilidade. A segunda é que, ainda que a inequívocidade seja rejeitada, seria preciso reconhecer, ao menos, que o texto constitucional encerra uma plurissignificação. Em virtude dessa pluralidade de sentidos, é consentânea com a Constituição a opção do legislador, entre as possibilidades abertas pelo texto constitucional, por uma interpretação que harmonize as garantias constitucionais da propriedade produtiva com a funcionalização social exigida de todas as propriedades.

A primeira razão parece ir de encontro ao que se estabeleceu em

ADI 3865 / DF

diversos precedentes desta Corte. Isso porque, como advertiu o Min. Sepúlveda Pertence no MS 23.211, o conceito constitucional de “propriedade produtiva” veio a substituir o conceito de “empresa rural”. Daí que, havendo comprovação da exploração econômica e racional do imóvel rural, conforme critérios do Estatuto da Terra, não seria possível aplicar a desapropriação-sanção do art. 184 da CRFB.

No mesmo sentido, o e. Min. Celso de Mello, em aprofundada reflexão sobre o tema, asseverou que:

“A realidade normativa emergente do texto constitucional permite asseverar que, em regra, está apenas sujeito ao instituto da desapropriação-sanção o imóvel rural que, por não atender simultaneamente às exigências impostas pelo art. 186 da Carta Política, descumpra a função social que lhe é inerente.

Ocorre, no entanto, e como já ressaltada, que, além da propriedade produtiva, também a pequena e a média propriedades rurais, independentemente de realizarem a sua destinação social, acham-se excluídas, por força de imperativo constitucional, e para efeito de reforma agrária, do poder expropriatório da União”.

(MS 21919, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1994, DJ 06-06-1997 PP-24872 EMENT VOL-01872-02 PP-00321).

No mesmo sentido, o e. Min. Maurício Corrêa advertiu que:

“Se esta Corte não emprestar ao quadro fático deste writ a interpretação da literalidade do que expressa o texto constitucional ao referir-se que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária (...) a propriedade produtiva” (Art. 185, II, da CF), parece-me abrir uma válvula para o incentivo a desapropriações, por interesse social, de terras, que sob a ótica constitucional, não estão sujeitas à desapropriação-sanção, impondo um pesado ônus, indevido e inconstitucional, em prejuízo do titular de terras produtivas”

ADI 3865 / DF

(MS 22193, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/1996, DJ 29-11-1996 PP-47160 EMENT VOL-01852-12 PP-02415).

Em nenhum desses casos, no entanto, esteve em julgamento a possibilidade de desapropriar por interesse social imóvel que, não obstante produtivo, estivesse a descumprir a função social. Por essa razão, as substanciosas razões apresentadas pelos Ministros são talvez mais propriamente definidas como *obiter dicta*, e não como conteúdo decisório.

Em outras oportunidades, ainda, a Corte pôde reconhecer como insubsistente o decreto de desapropriação que declarava como de interesse social imóveis que foram desmembrados. Nessas hipóteses, o Tribunal entendeu que o requisito exposto no art. 185, I, da CRFB era bastante para se reconhecer a inexpropriabilidade do imóvel rural:

“A pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros fixados em sede legal (Lei nº 8.629/93, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos - sejam eles produtivos ou não - não possua outra propriedade rural.”

(MS 23006, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2003, DJ 29-08-2003 PP-00021 EMENT VOL-02121-13 PP-02663)

A hipótese do art. 185, I, da CRFB é, no entanto, distinta da que consta do inciso II do mesmo artigo. Isso porque há, no parágrafo único do art. 185, expresso apelo ao legislador para que fixe por lei, quanto à propriedade produtiva, “normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”. A referência à função social e o apelo ao legislador não chegaram a receber exame minudente da Corte, nem

ADI 3865 / DF

podem receber idêntica solução àquela dada ao caso da inexpropriabilidade da pequena propriedade.

Não se desconhece que a controvérsia foi objeto de profundos debates na doutrina. José Afonso da Silva, por exemplo, argumenta que:

“A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender à sua função social. Apesar disso, a Constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. De certo modo isso está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei. A proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico”. (SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 762).

Também Ives Gandra da Silva Martins, em parecer publicado no volume 10 dos Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, afirmou que (à página 110):

“O constituinte foi tão cauteloso no estipular a impossibilidade de a propriedade ser desapropriada que, sobre exigir ‘tratamento especial’, determinou que normas sejam fixadas para *cumprimento* dos requisitos relativos à sua função social. Em outras palavras, o constituinte, ao não permitir a desapropriação da propriedade produtiva, que não fica

ADI 3865 / DF

condicionada à definição legal, exigiu que a lei deverá ofertar a possibilidade de que, se não estiver sendo cumprida, venha a cumprir sua função social com requisitos preestabelecidos. Vale dizer, como a propriedade produtiva não é objeto de desapropriação, se não estiver cumprindo sua função social, a lei determinará os requisitos para que venha a cumpri-la.

Tal exegese é a única possível. Admitir que a propriedade produtiva poderia ser desapropriada, se não cumprisse a sua função social, é torná-la idêntica às propriedades improdutivas, fazendo com que o inc. II do art. 185 não tivesse rigorosamente nenhum valor.”

No mesmo sentido, ainda, Fábio de Oliveira Luchési:

“Anote-se que o texto legal em causa não delegou à legislação infraconstitucional, por qualquer forma, a possibilidade de dar diferentes gradações ao adjetivo *produtivo*, de modo que, todo e qualquer imóvel rural que seja produtivo, em razão tão só dessa marcante circunstância fática, está imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Nem se diga, como poderia parecer ao menos avisado, que a disposição constante do parágrafo único do mencionado artigo 185, da vigente Constituição Federal, estaria a admitir essa possibilidade de adverbiação ou gradação ao adjetivo *produtivo*, na medida em que determinou que “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento de sua função social”, ou que pudesse estar a permitir a sua desapropriação em caso de não atendimento às mesmas normas, em face do disposto no artigos 184 e 186, normas que cuidam da desapropriação da propriedade que não cumpre a sua função social.

Evidente que não! A propriedade rural produtiva cumpre a sua fundamental função social e já só por isso é inexpropriável para fins de reforma agrária em qualquer circunstância. Poderá, contudo, não estar a sua função social

ADI 3865 / DF

sendo integralmente cumprida, tal como prevê a disposição do artigo 186. Nessa hipótese, continua inexpropriável: perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do artigo 185. Nada além disso!

Vale dizer: a legislação que for baixada em atenção ao comando constante da disposição do parágrafo único do artigo 185 da vigente Constituição Federal, além de fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua *função social*, poderá também estabelecer sanções de toda ordem (fiscais, creditícias, etc.) para a hipótese de não-atendimento às mesmas normas e requisitos, nunca porém, a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, visto que tal está expressamente proibido pelo próprio texto constitucional”. (LUCHÉSI, Fábio de Oliveira. *A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 26, n. 103, jul./set. 1989, p. 90-91).

Há, por outro lado, os que sustentam exegese semelhante a que aqui se vislumbrou. Nesse sentido, veja-se a síntese feita por Carlos Frederico Marés:

“Assim, pela definição constitucional, produtivas são as terras que além de cumprir a função social, criam riquezas não somente para o presente, mas que possam continuar sendo produzidas no futuro. Caso a Constituição desejasse excepcionar as terras rentáveis de programas de reforma agrária mesmo quando não cumprissem sua função social, o diria com todas as letras, deixando claro tratar-se de uma exceção. A interpretação de que qualquer produtividade, independentemente do cumprimento da função social, torna uma terra insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária faz da exceção regra. A regra então seria: as terras não produtivas podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária. Todos os outros requisitos e a própria ideia de função social seria inútil, escritas apenas para embelezar a folha de

ADI 3865 / DF

papel chamada Constituição”. (MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2003, p. 130).

E ainda Gustavo Tepedino:

“(…) a propriedade produtiva, a que se refere o art. 185, torna insuscetível de desapropriação não a propriedade apenas economicamente produtiva, meramente especulativa – não a propriedade com a qual talvez tenham sonhado os autores desse dispositivo; mas a propriedade que, sendo produtiva, esteja efetivamente cumprindo a sua função social, cujo exercício possa ser associado à redistribuição de riqueza; que promova com a sua utilização os princípios fundamentais da República”. (TEPEDINO, Gustavo *apud* GONDINO, André Osório. *Função social da propriedade*. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 416).

Como se observa dos argumentos reproduzidos, é o próprio texto constitucional que parece justificar em um e outro caso as opções interpretativas. Pude, em âmbito doutrinário, justificar porque a interpretação que exige também da propriedade produtiva o cumprimento integral de sua função social é a mais consentânea com a Constituição da República.

Quando, por honroso convite, contribuí para a atualização do livro de Direitos Reais escrito por Orlando Gomes, fiz registrar que a Constituição de 1988 passou a ver na funcionalização da propriedade sua própria justificação, ou ainda, como indiquei em outro texto, que a função social corresponde à formulação contemporânea da legitimação do título que encerra a dominialidade. Essa perspectiva sublinha o que a própria Constituição houvera previsto ao afirmar que “a propriedade atenderá a sua função social”, ou, simplesmente, como em fórmula feliz afirmou a Constituição Alemã de 1949: “a propriedade obriga”.

Isso significa que a função social não condiz com a essência da

ADI 3865 / DF

propriedade, mas com sua utilização. É pelo uso, socialmente adequado, que a propriedade é legitimada. A consequência relativa ao descumprimento das obrigações que incidem sobre o proprietário é a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, para o caso dos imóveis urbanos, ou da dívida agrária, para os rurais. Perceba-se que a consequência do descumprimento da função social não é a expropriação, isto é, a antítese da propriedade, mas a desapropriação, que objetiva indenizar o proprietário pela perda de seu bem.

É precisamente na noção de que “a propriedade obriga” que se traduz a função social. E obriga no sentido de que os proprietários são copartícipes na tarefa de concretizar os objetivos fundamentais da República. Isso é facilmente observável ao se levar em conta a coincidência textual entre os objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB com os requisitos relativos ao cumprimento da função social que constam do art. 186 também da CRFB. Por isso, afigura-se necessário reconhecer, conforme lecionam Marés e Tepedino, que a exigência de cumprimento da função social é também aplicável à propriedade produtiva.

A interpretação postulada pela inicial vislumbra, no disposto no art. 185, II, da CRFB, a possibilidade de isentar a propriedade produtiva da desapropriação prevista no art. 184 da CRFB. No entanto, é o próprio parágrafo único do mesmo art. 185 que define o alcance da garantia prevista para a propriedade produtiva: a lei fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva.

Consabido, nos termos do art. 184, *caput*, da CRFB, é somente o “imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” que está sujeito à desapropriação por interesse social. A insuscetibilidade de desapropriação só pode se referir, portanto, ao imóvel rural produtivo, se atendidos os requisitos legais de sua função social.

Registre-se que essa condicionalidade não é prevista para o caso da pequena e média propriedade rural, ante a expressa linha de precedentes desta Corte, ainda que, pessoalmente, guarde reservas em relação a ela. Na esteira dessa compreensão pretoriana, porque não se pode interpretar

ADI 3865 / DF

um direito restritivamente sem que haja uma finalidade constitucionalmente admitida, não parece possível admitir a desapropriação da pequena e média propriedade rural.

É distinta, como já se indicou nesta manifestação, a previsão constante do art. 185, II, da CRFB relativamente à “propriedade produtiva”, porquanto há expressa remissão ao estabelecimento de requisitos pelo legislador. Deve-se reconhecer, por isso, que o dispositivo limita-se a repetir norma constante do art. 5º, XXIII, da CRFB que dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”. Noutras palavras, a funcionalização da propriedade não pode, aqui, ser afastada.

Há outras referências no texto que apontam para a mesma solução. Embora a Constituição utilize os sintagmas “propriedade produtiva” (art. 185, II) e “aproveitamento racional e adequado” (art. 186, I) em artigos distintos, nada impede que o legislador promova uma equiparação entre ambos os institutos. A única exigência, porém, é que haja expressa previsão para a forma pela qual a propriedade produtiva demonstre o atendimento da função social. Seria possível imaginar-se, por exemplo, que a propriedade rural seja racional e adequadamente aproveitada sem que com isso seja produtiva, mas é impossível, tal como propõe a requerente, reconhecer a inexistência da propriedade produtiva que não cumpra o requisito relativo ao aproveitamento racional e adequado.

Tal exegese decorre, uma vez mais, do disposto no art. 185, par. único, que exige o preenchimento simultâneo tanto do critério da produtividade quanto da função social. Porque os parâmetros mínimos da função social estão expressamente previstos no texto constitucional, não há como afastar a exigência para as propriedades produtivas. Por essa razão é incorreto o argumento apresentado pela requerente, no sentido de que a propriedade produtiva e a improdutiva estariam sendo equiparadas.

A previsão do art. 185, II, da CRFB é, nesse sentido, uma garantia de que o critério de produtividade será utilizado para o reconhecimento da função social. Há, assim, uma imposição destinada ao legislador para que

ADI 3865 / DF

defina o sentido e alcance do conceito de produtividade, a fim de que esse critério seja considerado.

Não se desconhece que o tema da terra produtiva foi um dos mais polêmicos da Assembleia Constituinte. A versão final do parágrafo único do art. 185 previa que a lei iria disciplinar “os requisitos relativos a sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação”, conforme previsão constante do art. 219 do “Projeto A”. Ocorre, no entanto, que restou aprovado um destaque para votação em separado (DVS) de parte desse texto, precisamente o sintagma “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação”. O resultado da votação do destaque, que não alcançou os necessários 280 votos, foi a supressão do sintagma, dando margem, portanto, para que se concluísse pela inexpropriabilidade da propriedade produtiva por títulos da dívida agrária.

Uma simples interpretação literal, no entanto, parece demonstrar que a votação do destaque manteve a abertura do texto constitucional. Isso porque a vírgula aposta antes da locução suprimida denota o caráter explicativo, portanto redundante, da oração adjetiva “cuja inobservância permitirá a sua desapropriação”. Assim, a redação original do projeto aponta precisamente para a diretriz interpretativa sugerida neste voto.

Ainda que se recorra à teleologia da votação do DVS, seria preciso, por coerência lógica, integrá-la à vontade do constituinte expressa em outros dispositivos do texto, como os arts. 5º, XXIII; 170, III; e 182, § 2º, todos da CRFB. Mesmo nessa hipótese, a solução deve ser a que vislumbra o requisito da funcionalização como incidente em toda propriedade.

Por todas essas razões, é preciso reconhecer que é o próprio texto constitucional que exige a funcionalização da propriedade, mesmo a produtiva, para que se lhe isente da desapropriação-sanção. No entanto, como se buscou demonstrar aqui, se essa interpretação não é necessária, é, quando menos, possível. E, se assim o é, cumpre a esta Corte reconhecer um juízo de conformação a ser exercido pelo legislador. Isso porque deve o intérprete optar, dentre as interpretações legais possíveis, aquela que se ajuste ao texto constitucional. Se é ele aberto, não pode

ADI 3865 / DF

fechá-lo, sob pena de usurpar a função do legislativo.

A deferência à manifestação concretizadora do legislador é exigência do caráter contraditório e plural do texto, que tanto parece exigir indistintamente a funcionalização da propriedade, quanto restringi-la, em algumas passagens. Havendo ambiguidade sobre o alcance que se deve dar ao descumprimento da função social pela propriedade produtiva, deve-se, ao menos, admitir como necessário que a lei possa integrar os sentidos possíveis das opções abertas pelo constituinte. Em virtude dessa pluralidade de sentidos, é consentânea com a Constituição a opção pelo legislador, entre as possibilidades abertas pelo texto constitucional, por uma interpretação que harmonize as garantias constitucionais da propriedade produtiva com a funcionalização social exigida de todas as propriedades.

Assim, seja porque a própria Constituição exigiu o cumprimento da função social pela propriedade produtiva como condição para torná-la inexpropriável, seja porque, ao ainda remanescer a polissemia do parágrafo único do art. 185 da CRFB, poderia o legislador optar por um dos sentidos, nada há de inconstitucional na lei que concretiza o comando constitucional ou que opta por um dos sentidos possíveis do texto.

Ante o exposto, reconhecendo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, julgo improcedente a presente ação direta.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.865

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : ILMAR NASCIMENTO GALVÃO (19153/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

ADV.(A/S) : VALDEZ ADRIANI FARIAS (46424/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA

ADV.(A/S) : PIERPAOLO CRUZ BOTTINI (25350/DF, 163657/SP) E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pelo *amicus curiae* Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, o Dr. Vitor Fernando Gonçalves Cordula, Procurador Federal. Plenário, Sessão Virtual de 25.8.2023 a 1.9.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário