

## **A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NA ADI 3865 E A QUEBRA DE PANORAMA JURISDICIONAL NO SEU CONCEITO CONSTITUCIONAL**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n2-305>

**Data de submissão:** 27/01/2025

**Data de publicação:** 27/02/2025

**Laise Reis Silva Guedes**

Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP  
E-mail: lrs\_3p@hotmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8958-8303>

**Maria Cristina Vitoriano Martines Penna**

Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania  
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP  
E-mail: cris.penna@bol.com.br  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7826-8259>

**Marcio Bulgarelli Guedes**

Doutorando em Direitos Coletivos e Cidadania  
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP  
E-mail: m.bulgarelli@bol.com.br  
Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-0522-4235>

**Paula Gabriela Coetti Ramos**

Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP  
E-mail: pcoetti@unaerp.br  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5942-3070>

### **RESUMO**

O presente estudo teve a finalidade analisar a função social da terra com enfoque na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865 que, põe fim à discussão acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais fixados na Lei 8629/93 (Lei de Reforma Agrária) para fins de desapropriação. Para tanto, foi necessário demonstrar que as decisões judiciais, são capazes de contribuir com a realização de políticas públicas, quando o Estado não as realiza e ainda, traçar o caminho que vai do nascimento da propriedade privada à sua sociabilização que finaliza com as legislações tendentes a incluir a função social como parte dessa propriedade. Por fim, utilizou-se o método dedutivo de pesquisa e revisão literária.

**Palavras-chave:** Função Social da Terra. ADI 3865. Contra-hegemonismo. Reforma Agrária.

## 1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade surge no Brasil como meio de limitação à propriedade privada na Constituição Federal de 1988, mas o seu caráter absoluto, já havia sido foco de discussões antes mesmo do desabrochar das lutas sociais na Europa. O filósofo jusnaturalista John Locke, em sua obra “Segundo Tratado de Governo Civil”, tratou da terra e tudo que a ela se acrescenta como um direito natural dado à humanidade. Assim, a propriedade surge a partir da ideia de que se homem trabalha para modificar determinado espaço, este seria dele por direito. No entanto, a propriedade seria aquela suficiente para o uso e o sustento.

Tanto o uso da terra em John Locke e o atual uso adequado como parte do conceito de função social da terra, levam a uma mesma finalidade, a de que a propriedade deve servir a todos, mesmo que parcela da sociedade não alcance o direito de ser proprietário de determinado espaço de terra.

Partindo então desta premissa, a função social da terra é inerente à propriedade e esta não pode ser lida sem se considerar aquela. Junto a propriedade, segue também a produtividade, até hoje defendida como suficiente para gerar o direito sobre a terra, mas que agora encontra barreira na decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865, que dá interpretação conforme a constituição aos artigos 6º e 9º da Lei de Reforma Agrária.

Com isso, o objetivo do estudo é analisar a decisão do STF na ADI 3865 dada em 01 de setembro de 2023 que determina o cumprimento da função social nas propriedades rurais, que vai além da produtividade, para fins de inexpropriação, levando em conta os artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal.

Nos capítulos que se seguem, houve primeiramente a necessidade de tratar da evolução dos tribunais no tocante à mudança de paradigma que insere o Poder Judiciário num protagonismo tal, uma vez que a transformação social muitas vezes passa a depender de decisões judiciais que determinam a realização de políticas públicas quando o Executivo não as realiza.

Por fim, no capítulo terceiro foi necessário tratar da evolução da propriedade e da função social a ela inerente, bem como a normatividade que instituiu o instituto. O capítulo quarto, ficou a cargo da análise da decisão do STF na ADI 3865 que dá ensejo à desapropriação por descumprimento da função social da terra.

Por fim a pesquisa foi realizada por meio do método dedutivo e revisão literária de documentos doutrinários, legais, além de análise jurisprudencial.

## **2 A MUDANÇA DE UMA VISÃO HERMENÊUTICA NOS TRIBUNAIS PARA O ALCANCE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Por muitos anos os juristas se preocuparam com a Teoria do Direito dentro de uma redoma em que o civil e o penal importavam. As decisões judiciais, pautadas na simples interpretação da lei na forma como vieram ao mundo jurídico, simbolizam a predominância de um direito pronto para as relações e conflitos interindividuais fáceis de resolução nas cearas apontadas, sendo as decisões criminais as mais temerárias entre os indivíduos. Isto porque os juízes com base no direito positivista normativista de Kelsen, no qual as questões jurídicas são resolvidas a partir do que está puramente descrito na lei, afastavam outras ordens normativas e aplicavam a letra da lei ao fato singelamente e não se permitiam ir além disso. Ir além, não significa ser contrário à lei, mas decidir questões no campo transindividual a fim de restringir a formalidade do direito que dominou os tribunais.

Mas antes de tratar do positivismo nos tribunais e o avanço para um olhar do direito como meio de transformação social, é necessário falar brevemente da origem do positivismo. Para tanto, Bobbio (1979), distancia o direito natural do direito positivo. Para ele, o positivismo jurídico deriva do direito positivo e não do positivismo filosófico e o primeiro se distingue de direito natural a princípio em Aristóteles e Platão. Aristóteles utiliza dois critérios para distinguir direito positivo de direito natural: o primeiro se baseia na eficácia e enquanto o direito natural possui eficácia em toda parte, o direito positivo só tem eficácia entre determinada comunidade em que aquela lei estiver estabelecida; o segundo diz respeito ao juízo de valor das ações, ou seja, o direito natural existe independentemente do fato das ações a ele prescritas serem boas ou ruins; já o direito positivo prescreve que a partir do momento que determinada ação é regulada por lei, só pode ser praticada da forma como estabelecido nessa lei.

Seria aceitável uma interpretação da lei nos moldes positivistas se viver em sociedade não fosse tão complexo. Mas é possível que através do direito ocorra transformações na estrutura do Estado e da sociedade nos seus aspectos sociais, econômicos e políticos em que, o protagonismo dos tribunais é inevitável diante de uma decisão que contraria o paradigma liberal-individualista.

E mesmo diante de uma concepção positivista, Streck (2014) enxerga pontos favoráveis, uma vez que a sociedade luta por leis mais democráticas e aplicar a “letra da lei é um avanço considerável”, se esta lei é constitucional. Dar o olhar constitucional à lei, é tratar o direito como um instrumento maior do que a simples praxe jurídica cotidiana exige, é sair de um ambiente confortável, cômodo para o jurista que confia na verdade da lei infraconstitucional. Isso muito acontece nas instâncias inferiores, em que juízes preferem não decidir conforme a constituição, deixando a discussão para os tribunais superiores.

O Estado Democrático de Direito exige um Estado forte, regulador e um Direito autônomo. O Direito é um legado da modernidade e hoje diante de uma constituição democrática, deve servir de meio para implantação de promessas modernas (STRECK, 2014). A luta dos movimentos sociais é pela emancipação do Direito, ou seja, para que decisões políticas ou judiciais sejam cumpridas conforme os dispositivos constitucionais e, mesmo as decisões políticas quando não alinhadas aos ditames democráticos, devem ser revistas pelo judiciário. Assim, o Direito importa e é o centro do universo dos três poderes.

Aliás, Virgílio Afonso da Silva (2008) aponta para um mito da teoria da separação dos poderes de Montesquieu. A teoria encarada como rígida em países como o Brasil que carregou o um modelo liberal clássico por muito tempo e ainda há quem a defende, vem perdendo espaço para decisões judiciais mais democráticas. Antes não se imaginava um judiciário intervindo na realização de políticas públicas ou até mesmo na sua correção na desculpa da aplicação da teoria da separação dos poderes, que para o citado autor, é uma visão “enviesada das ideias de Montesquieu aplicada a um regime presidencialista em uma sociedade que é infinitamente mais complexa do que aquela que Montesquieu tinha como paradigma” (SILVA, 2008, p. 589).

No Brasil, por seu histórico de democracia recente, com uma Constituição Democrática de 1988, as decisões judiciais dadas em conformidade com esta constituição são também recentes. Um exemplo é a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o marco temporal para demarcação de terras indígenas, talvez a decisão mais emblemática que a sociedade pôde acompanhar. Fruto da pressão de movimentos sociais em prol dos povos indígenas, a decisão do STF, dada em setembro de 2023, “findou” uma discussão iniciada em um processo de reintegração de posse, pedido judicial feito pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina -IMA, sobre uma área localizada em parte da reserva biológica Sassafrás-SC, declarada pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas -FUNAI como tradicional ocupação indígena. O STF decidiu contra a tese do marco temporal (a partir da Constituição de 1988), dando aos povos indígenas o direito de permanência em suas terras, direito este, segundo Rosa Weber concedido tradicionalmente pela lei brasileira como sendo anterior à criação do Estado brasileiro (STF, 2023).

No caso, o STF fez sua parte, concedendo o direito aos povos indígenas, no entanto, o Congresso Nacional não levou a decisão em consideração e em um mês, aprovou a lei 14.721/23, cujo trechos foram vetados pelo Presidente da República, inclusive o marco temporal de 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição Federal), e logo após, derrubados pela ala ruralista do mesmo Congresso.

Em países de democracias maduras as decisões contam de mais tempo. Dworkin (1999), aborda algumas decisões importantes como as da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos em que aquelas afetam a todos se tornam lei. A Corte dos Estados Unidos tem tanta importância que possui o poder de revogar decisões ponderadas e populares de outros setores do governo se entender que estas são contrárias à Constituição. Em um dos exemplos dados, Dworkin (1999, p. 4) menciona que a Corte americana decidiu em 1954, que “nenhum estado tinha o direito de segregar as escolas públicas por raça”, levando o país a uma “profunda revolução social”, jamais deflagrada por outra instituição. Veja a importância do Poder Judiciário em um país cuja democracia conta com mais tempo, embora seu liberalismo tenha colocado esta mesma democracia em cheque com a insurreição ocorrida em 2021<sup>1</sup>.

Na América Latina o judiciário não foi tido como instituição mais importante em boa parte do século XX. Para Santos (2011) o juiz era um aplicador da letra da lei e a construção do Estado esteve pautada no crescimento do Executivo e da burocracia, sendo o judiciário somente um braço desta burocracia, “um órgão para o poder político controlar”, uma “instituição sem poderes para deter a expansão do Estado e seus mecanismos reguladores”. Nos anos 1970 e 1980, os regimes autoritários não fortaleceram o Poder Judiciário para justamente não haver interferência deste nos governos e a esquerda também não teve o judiciário como meio de buscar justiça social. Mas no final dos anos 1980 os países latino-americanos (e também asiáticos, europeus e africanos), passam a demonstrar um protagonismo judicial mais assentado no controle de legalidade e até ousam num certo controle de constitucionalidade, certamente um início de um movimento garantista dos direitos constitucionais dos cidadãos.

Ainda em Santos (2011, p. 12), o confronto com outros poderes, sobretudo o executivo, manifestaram-se em três campos: “no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política”. Entretanto, não é possível universalizar as razões do protagonismo judicial nos países latino-americanos e europeus, ou os africanos. Cada um conta com uma cultura judicial diferente e passaram por experiências distintas em seus tribunais com algo em comum que é o “desmantelamento do Estado intervencionista”, sejam nos países periféricos e semiperiféricos, sejam nos países centrais europeus, cujo Estado de bem-estar social é mais avançado.

Muitos dos processos judiciais que geram o protagonismo do judiciário, são respostas a ausência do Estado em políticas públicas econômicas e sociais. Esse cenário é visível nos países periféricos e semiperiféricos como o Brasil e não é observado em países centrais, em que há poucas demandas judiciais, como na Suécia e na Holanda. Para Santos (2011) a procura pelo judiciário tem a

<sup>1</sup> Em 2021, apoiadores do ex presidente dos Estados Unidos Donald Trump, invadiram o Capitólio durante a insurreição contra o resultado eleitoral que elegeu John Biden.

ver com culturas jurídicas e políticas e também com a efetividade dos direitos e a estrutura administrativa que garante a aplicação destes direitos. Assim, nos países com garantia constitucional, porém com baixa efetividade, o judiciário tende a ser o meio garantidor dos direitos ali expostos. A redemocratização no Brasil, abriu diversas possibilidades de intervenção do poder judiciário. A Constituição Federal de 1988 ampliou as formas e o rol de instituições com legitimidade para propor ações de controle de constitucionalidade e as ações popular e civil pública, também passaram a ser mais utilizadas entre as demandas nos tribunais.

Dentre as ações que mais circulam no judiciário, destacam-se pedidos de medicamentos e tratamentos médicos que o Estado nega pagar, já que se trata de um direito positivo e que demanda orçamento. Aliás, o Estado não faz, posterga, ou até aguarda decisão judicial para realizar determinada ação, por falta de dinheiro. Mas como mencionado, há outros pedidos judiciais de caráter social, econômico, ambiental que se tornam grandes litígios, cujas decisões alcançam a sociedade.

O ponto de estudo desta pesquisa é a discussão acerca da ADI 3865, que versa sobre a caracterização da função social da terra e que prontamente foi mais um alvo de críticas entre os defensores da ala ruralista no Brasil. É certo que a decisão reafirma a relevância da reforma agrária e do judiciário como interventor de política pública ao demonstrar que somente a produtividade da terra não impede a desapropriação. Produtividade e função social não são a mesma coisa e isso causa demasiado incômodo para aqueles que só produziam e não se importavam com suas reservas ambientais ou com seus contratos trabalhistas, já que a função social tem sua amplitude conceitual baseada nos parâmetros constitucionais, mas há todo um percurso a ser levado em consideração e que será a seguir analisado.

### **3 O ENFRENTAMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA COMO UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL**

A função social da terra é um tema muito discutido no meio jurídico, já foi pauta em diversas jurisprudências e sua evolução ao longo da história, ajudou a construir o que há hoje em termos de conceito. É notório que não é um tema superado, principalmente quando o foco é a desapropriação para fins de reforma agrária.

A propriedade privada garantida constitucionalmente no artigo 5º, XXIII, não é hoje um princípio absoluto justamente por encontrar limitação na função social, cujo cumprimento se dá através do aproveitamento em conformidade com o interesse público. No tocante à propriedade rural e sua função social, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 186 (BRASIL, 2012), destaca:

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

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O descumprimento dos preceitos da função social, acarreta a desapropriação da propriedade rural nos termos do artigo 184 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2012):

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.

Mas, houve um longo caminho até se chegar aos preceitos constitucionais atuais no Brasil e em outros países.

A terra é um bem precioso, porque é dela que se tira o sustento humano. Assim, a humanidade depende da terra pra comer, se vestir, enfim sobreviver de uma maneira geral. Todo processo de transformação da riqueza natural vem da terra e da natureza que a acompanha. A terra também é um bem cobiçado em meio ao crescente capitalismo e, neste sentido, John Locke, já assentava que o cultivo da terra e o seu domínio são a mesma coisa e assim, não se deve ter como propriedade além do suficiente para “lavrar e usar” (MARÉS, 2003, p. 181).

A forma como a terra foi distribuída no mundo é a grande indagação de John Locke. O filósofo da Modernidade se vale da teoria de que Deus deu o mundo aos homens em comum para o sustento e existência. E, pensando por esse lado, tudo que a terra já produziu e produz, pertencem à humanidade em comum, “pois são produção espontânea da natureza; e ninguém possui originalmente o domínio privado de uma parte qualquer, excluindo o resto da humanidade, quando estes bens se apresentam em seu estado natural” (LOCKE, 2001, p. 97-98). Mas, se o homem transforma esse bem natural, por sua força e trabalho, aquilo deve lhe pertencer sem o consentimento do resto da humanidade. Para o filósofo, “o trabalho de removê-los daquele estado comum em que estavam fixou o direito de propriedade sobre eles” (2001, p. 99).

Assim, esta lei da razão dá ao índio o veado que ele matou; admite-se que a coisa pertence àquele que lhe consagrou seu trabalho, mesmo que antes ela fosse direito comum de todos. E entre aqueles que contam como a parte civilizada da humanidade, que fizeram e multiplicaram leis positivas para a determinação da propriedade, a lei original da natureza, que autoriza o início da apropriação dos bens antes comuns, permanece sempre em vigor;

Nota-se que a apropriação de determinado espaço é justificada pela modificação que os indivíduos foram realizando na natureza. Essa ideia é que faz nascer o direito de propriedade e ao mesmo tempo a obrigação de dar destino ao espaço ocupado. A visão moderna que se tem sobre a evolução do direito da propriedade é a de que se alguém colocou sua força de trabalho para sobreviver em determinado espaço, este devia a ele pertencer. Esta mesma ideia advinda da modernidade transformou a terra em mercadoria quando permitiu sua transferência a quem a ela não dá destino. Neste sentido, Marés (2003, p. 182) aponta que

Antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Quer dizer, para que alguém se considerasse proprietário, ou, pelo menos, com direito à terra tinha que usá-la. E usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis que para o capitalismo se chamaria mercadoria.

É importante ressaltar que no regime sesmarial<sup>2</sup>, que perdurou de 1375 a 1822, a terra era concedida sob a condição de cultivo e seu não uso era motivo de devolução ao Sesmeiro do Rei. A exigência da devida utilização da terra não coaduna com o conceito de propriedade privada no período modernista. Os juristas da época entendiam que o proprietário podia usar ou não usar a terra conforme seu interesse e não porque usar era sua obrigação. Esse posicionamento liberal, deu margem à defesa de um direito absoluto da propriedade, livre de intervenção estatal em que o proprietário podia dispor da terra sem correr o risco de perdê-la (MARÉS, 2003).

O sentido primário dado à propriedade, é desenvolvido de tal forma que a torna individual (privada) e sem qualquer risco de democratização. David Hume (2009, p. 344), define a propriedade como “aquele tipo de relação entre uma pessoa e um objeto que permite a essa pessoa, mas proíbe a todas as outras, o livre uso e posse desse objeto, sem violação das leis da justiça e da equidade moral”, podendo ser vista como “uma espécie particular de causalidade”, se considerar a liberdade de agir que o proprietário possui e os benefícios que ele extrai desse objeto.

Partindo para a legalidade da propriedade, observa-se o primeiro conceito no Código Civil Francês em seu artigo 544, no qual “a propriedade é o direito de fazer e de dispor das coisas do modo mais absoluto, contanto que delas não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”, deixando

<sup>2</sup> Sesmaria era um lote de terras distribuído a um beneficiário, em nome do rei de Portugal, com o objetivo de cultivar terras virgens. Originada como medida administrativa nos períodos finais da Idade Média em Portugal, a concessão de sesmarias foi largamente utilizada no período colonial brasileiro.

o uso de ser fundamento para derivar da propriedade. No Brasil, conforme já citado, as Sesmarias foram por séculos um meio de aquisição de propriedade, mas, com acesso limitado, podendo adquiri-las somente os amigos do Rei ou quem tivesse capital para contratar trabalhadores ou detinha os dois requisitos ao mesmo tempo (MARÉS, 2003). Quem adquiria a terra e nela produzisse, confirmava a propriedade e dela podia dispor. Em 1850, a Lei 601 (Lei de terras do Império), passa a reconhecer as sesmarias confirmadas pela produção como propriedade por meio do instituto da concessão de terras devolutas.

O não uso da terra não gerou consequências até o final século XIX, quando o Estado passa a interferir na propriedade privada. Na Europa, com a crescente onda de fome, os ideais liberais perdem força e o Estado, preocupado com o avanço do socialismo, as organizações sindicais e dos trabalhadores, torna-se interventor, mas para proteger o liberalismo e o capitalismo. A criação de leis de proteção ao trabalhador e de limitação ao caráter absoluto da propriedade, seriam formas de corrigir as falhas do capitalismo (MARÉS, 2003).

Uma onda constitucionalista do início do século XX muda a concepção de propriedade e a Constituição de Weimar na Alemanha, promulgada em 11 de agosto de 2019, impõe que o seu uso deve estar destinado ao bem comum, obrigando o proprietário no artigo 153. Outro exemplo é a Constituição Mexicana, que em seu artigo 27, prevê a possibilidade de desapropriação da terra mediante indenização além da proteção da pequena propriedade e da função social da propriedade (ANDRADE, 2020).

Mas o reflexo das mudanças não torna a propriedade menos aliada ao capitalismo, pelo contrário, foi mantida como mercadoria cuja produtividade passa a ser obrigação do proprietário e o uso um direito. Voltar o uso como requisito de manutenção da propriedade era um risco para os liberais defensores da ideia de que a terra tinha valor econômico e poderia o titular dispor da forma como bem entendesse. As Constituições de Weimar e a Mexicana que serviram como base para outras, como a brasileira, foram uma pedra no caminho dos capitalistas ou porque a primeira aplica sanção em descumprimento da obrigação para com a propriedade ou porque na segunda, o Estado passa a deter o controle da terra.

O fato é que o capitalismo precisava encontrar uma solução para não perder o caráter absoluto da propriedade e a obrigação legal de produzir, foi o caminho. A produção mantinha a terra e os ganhos em mãos privadas, nada mais propício para engrenagem capitalista, até que a produtividade deixa de ser o único elemento qualitativo da propriedade. A evolução do direito de propriedade, passa a ser percebida sob o enfoque social. A terra não mais pode ser vista somente como um instrumento

mercadológico, ela também deve exercer a sua função social. Isso parte da necessidade de intervenção do Estado na propriedade privada.

No Brasil, a função social obteve maior relevância no Estatuto da Terra em 1964. As constituições anteriores permitiram a intervenção do Estado na propriedade privada de maneira sutil, com finalidade de promover políticas públicas em áreas já afetas ao Estado, com destaque para Constituição de 1946, que em resposta à insatisfação da sociedade para com as questões fundiárias, fez menção à função social e possibilitou a desapropriação de terras por interesse social, sendo regulamentada em 1962 pela lei 4132/62 (ROMES, 2022). Mas foi no início da ditadura que a reforma agrária foi pela primeira vez regulamentada, sendo seu conceito disposto no artigo §1º, 1º do Estatuto da Terra:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

E a função social da terra, tem seus parâmetros, elencados no artigo 2º, nos seguintes termos:

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

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

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

Marés (2003, p. 192) aponta que a reforma agrária no período ditatorial tinha um objetivo confuso e na verdade, a produtividade era cobrada por meio do ITR (Imposto Territorial Rural) e desta forma, “quanto alto quanto menos produtiva a propriedade. A análise e eventuais sanções pelo não cumprimento da função social ficariam em segundo plano, escondidas, uma vez mais sob a produtividade”. Com isso, a função social da terra, mesmo estando prevista na legislação, ficou “escondida sob a produtividade”, deixada em segundo plano. Na verdade, o período militar nada fez pra alcançar os princípios da reforma agrária, simplesmente, deixaram de aplicar a lei e no lugar, desenvolveram uma política de incentivo ao uso de agrotóxicos, mecanização e capitalização do campo, denominada de “revolução verde”. As sanções que deveriam ser aplicadas pelo não cumprimento da função social, foram substituídas por financiamentos, mais vistos como um “prêmio por produtividade”.

A confusão instituída entre a produtividade e a função social no período militar, foi sanada pela Constituição Federal de 1988. Com a nova constituição, a propriedade, seja urbana ou rural, se alia aos interesses sociais em diversas disposições e mesmo que os ruralistas tenham incutido a produtividade no artigo 185, mais uma vez na tentativa de confundir com a função social, esta é clara quando a constituição a coloca como requisito para se evitar a desapropriação. Além disso, o artigo 186 e seus incisos dão à função social caráter que a difere da produtividade, eis que o seu cumprimento se dá agora em consonância com as necessidades ambientais e conforme as leis trabalhistas.

Neste sentido, a Lei Federal 8629/93 chamada Lei da Reforma Agrária, consagrou a função social ao transcrever literalmente o artigo 186 e os incisos da Constituição Federal de 1988.

Por fim, desde a constitucionalização da função social da terra, o STF tem dado interpretações relevantes no tocante à função social da terra e, são várias, mas, o presente estudo se valerá da última (setembro/2023), que muito importa, eis que a ADI 3865, dá interpretação conforme a constituição aos artigos 6º e 9º da Lei 8629/93, colocando um ponto final na discussão entre progressistas e ruralistas sobre a produtividade ser ou não suficiente pra evitar a desapropriação da terra para fins de reforma agrária.

#### **4 A DECISÃO DO STF NA ADI 3865 E OS POSSÍVEIS REFLEXOS PARA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA: DEIXANDO O HEGEMONISMO PARA TRÁS**

A função social da terra foi foco de discussão no STF e por uma ADI movida pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil em 2007. A ação com pedido liminar, versou sobre a inconstitucionalidade de parte dos artigos 6º e 9º da Lei 8629/93 e o desfecho, afirma a função social como requisito para se evitar a desapropriação, mesmo comprovada produtividade.

Vale citar os trechos dos artigos mencionados, cujos trechos foram questionados na ação:

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.

Art. 9º [...] § 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.

Na ação, a CNA, pede a inconstitucionalidade das expressões “explorada econômica e racionalmente”, “simultaneamente” e “utilização da terra” no artigo 6º e no artigo 9º da expressão “e de eficiência na exploração”, na justificativa de que tais expressões e para a autora, tais artigos acabam por tornar o artigo 185, inciso II da Constituição Federal, “letra morta” na justificativa de que ao exigir

a função social para terras produtivas, impôs o mesmo tratamento que aquele dado às terras improdutivas (STF). Neste sentido, dispõe o artigo 185 da Constituição Federal de 1988:

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.

A CNA afirma que há confusão entre o grau de utilização da terra (GUT) e o de eficiência em sua exploração (GEE) e sua exigência simultânea “seja para a conceituação da propriedade produtiva, seja para a caracterização da função social”, é impossível (STF).

Nota-se que a esta altura da discussão, a existência da função social da terra, está legalmente superada, abrindo caminho para a política de reforma agrária, no entanto, os defensores da ala ruralista no Brasil ainda insistem em ignorar a evolução social da propriedade. É incompatível esse pensamento hegemônico com a democracia que, mesmo após tantos anos da constituição cidadã, seja objeto de ação judicial. E a decisão judicial ao exigir o cumprimento da função social da terra em propriedades rurais, pautada nos princípios democráticos, reforça a possibilidade de transformação social através do direito. Exige-se que a política pública de reforma agrária, leve em conta se a propriedade está ou não exercendo atividade agrícola em conformidade com os artigos 134 e 136 da Constituição Federal, independentemente da comprovação de produtividade.

Há de considerar que o artigo 185 da Constituição de 1988, foi uma conquista ruralista e não progressista, isto porque a Constituição é ambientalista e a introdução da produtividade só serviu para confundir o conceito de função social (MARÉS, 2003). Mas a decisão na ADI 3865, confirma a existência da função social como requisito, ou seja, a partir da publicação da decisão, amplia-se as possibilidades para política de reforma agrária. Vale acrescentar, que a Presidência da República requereu a improcedência da ação, com base em outras jurisprudências do STF que já haviam declarado a constitucionalidade da exigência simultânea do GUT e GEE, previstos no artigo 6º da Lei 8629/93 e também por não se tratar de ação destinada ao controle concentrado, uma vez que o pedido versa sobre trechos de artigo e não sobre toda a norma. (STF). As preliminares, no entanto, foram rejeitadas.

No voto, o Ministro Edson Fachin, remonta aquela velha ideia de que uso adequado é que legitima a propriedade e sendo a norma constitucional aliada às necessidades ambientais, os artigos 184, 185 e 186 da Constituição, devem ser aplicados de forma conjunta. Por sua vez, o artigo 185, que veda a desapropriação de terras produtivas, também remete à observância do cumprimento da função

social, ou seja, a própria constituição já determina claramente a fixação dos requisitos produtividade e função social da terra para fins de inexpropriação. Neste sentido:

[...]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 inequivocidade 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 (STF).

Seguindo ainda o voto:

[...]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 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 a 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 (STF).

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 insusceptibilidade de desapropriação só pode se referir, portanto, ao imóvel rural produtivo, se atendidos os requisitos legais de sua função social.

Mas, o que é usar a propriedade de forma adequada? Ribeiro (2016), explica que a função social antes de tudo, passa pela noção de coletividade e quanto à terra, concebe-se ao proprietário o dever de destiná-la a fins humanos, familiares e sociais com cultivo eficiente e correto da terra. Assim, sendo o uso da propriedade rural inadequado ou irracional, ou quando o uso dos recursos naturais disponíveis gera degradação ambiental, ou a exploração não favorece o bem-estar dos trabalhadores e dos proprietários, configura-se o descumprimento da função social da terra.

Visto desta forma, não há, por exemplo, como proteger o cultivo que se utiliza de agrotóxicos para alimentar a população, mesmo que essa terra esteja produzindo. Da mesma forma, não há proteção da propriedade produtiva mediante mão-de-obra escrava (lembrando que há muitos casos no

Brasil denunciados no ano de 2023). Estes exemplos, dão ensejo ao descumprimento da função social da terra, podendo sofrer desapropriação, após observados os trâmites legais.

Deve-se levar em conta que as disposições referentes à desapropriação, não se aplicam às pequenas e médias propriedades rurais, diante das reservas constitucionais previstas e por decisão da própria Corte que reforça esse afastamento.

A decisão do STF, importa no sentido de fazer cumprir a real da intenção da Constituição Federal de 1988. Antes da decisão, na prática, a propriedade que se declarasse produtiva, não sofria desapropriação. O Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária-INCRA, responsável pelo controle do cumprimento dos requisitos constitucionais, definidos em lei infraconstitucional, levava em consideração tão somente a produtividade por meio do GUT e GEE, levando à falsa ideia de a função social da terra era alcançada pela produtividade (RIBEIRO, 2016).

Por fim, a verdade é que a função social da terra é tema disposto em legislações anteriores e posteriores à Constituição de 1988, mas o seu reconhecimento pelo Estado tem sido falho o tempo todo. As políticas de reforma agrária são frutos de lutas sociais e a pressão pra que elas não ocorram é tão antiga, que que o que era para ser a regra virou exceção e o que era exceção virou regra, mesmo que isso tenha violado por tantos anos a norma constitucional. Espera-se que com a interpretação dada na ADI 3865 os equívocos sociais sejam corrigidos e a norma constitucional não seja mais negligenciada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como finalidade analisar a decisão do STF na ADI 3865 que pode-se considerar como sendo mais um instrumento de transformação social através do direito. Transformação esta, porque encara todo um pensamento hegemônico para determinar que a política de reforma agrária não pode ser travada pela má interpretação tanto da Constituição Federal de 1988, quanto da lei infraconstitucional que regulamenta a reforma agrária.

Na Constituição, são os artigos 184 a 186 que sustentam o direito à terra e as formas pelas quais a propriedade rural pode vir a sofrer a desapropriação. A função social da terra, requisito constitucional para permanência da propriedade, foi o foco da discussão que gerou a referida ADI. Antes da decisão dada em 01 de setembro de 2023, as propriedades produtivas não sofriam desapropriação, com base na interpretação dada ao artigo 185, II da Constituição Federal que em sua redação, mantém a propriedade produtiva livre de desapropriação.

No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo, determina a observância da função social da terra, conforme regulamentação em lei infraconstitucional. Ora, nem seria necessário ir até a lei

8629/93 (Reforma Agrária) para saber que a função social da terra é inerente à propriedade rural, eis que a própria constituição nos artigos 184 e 186 já a dispõem como requisito para fins de inexpropriação.

Do artigo 184 da Constituição Federal, é possível extrair o conceito de função social da terra 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. A Lei de Reforma Agrária também associa a produtividade à função social, quando menciona que o uso da propriedade deve ser adequado e racional.

Assim, os trechos que justamente fixam a função social da terra como parte da propriedade, tiveram sua constitucionalidade questionada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil na referida ADI. A decisão dada pelo STF, partiu da ideia de que a propriedade só é legitimada pelo seu uso adequado, ensejando que a função social não se associa à propriedade, mas ao uso adequado. Com isso, o Plenário do STF julgou por unanimidade, improcedente a ADI 3865, para considerar a produtividade e o cumprimento da função social como requisitos essenciais e cumulativos para evitar a desapropriação de terras, ponto que mereceu ser analisado como transformador no presente artigo.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Otávio Morato de. A constituição Mexicana de 1917 do estado liberal à proteção social. *Revista Direitos, trabalho e política social, CUIABÁ*, v. 7, n. 12, p. 381-408, jan./jun. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- HUME, David. *Tratado da Natureza Humana*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Unesp, 2009.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: SAFabris, 2003.
- RIBEIRO, Daniel Augusto. O Direito Agrário e o Direito de Propriedade: aspectos da servidão administrativa em propriedades que descumprem a função social. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, v. 2, n. 1, p. 1 - 22, 2016.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da Justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SILVA, Vírgilio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza & SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11<sup>º</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF derruba tese do marco temporal para a demarcação de terras indígenas. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1>. Acesso em: 02 jan. 2024.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 23 dez. 2023.