

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.

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).

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, 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 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 as pequenas e as médias 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” (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 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 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:

"Anotese 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 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 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. Pode, 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 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 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 inexpropriabilidade 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 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 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 Virtual - minuta de voto - 11/12/2020 00:00