

O PROTAGONISMO MINISTERIAL NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE AGRÁRIA

ÉDER DOS SANTOS PATRÍCIO

ANALISTA JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

WALTER DE OLIVEIRA VITOR MARTINS

ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

A reforma agrária constitui, desde a Constituição Federal de 1988, uma das políticas públicas mais sensíveis e desafiadoras do Estado brasileiro, por envolver dimensões históricas de desigualdade fundiária, concentração de renda e conflitos sociais no campo.

O texto constitucional, em seus artigos 184 a 191, consagrou a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais que não cumpram função social, estabelecendo parâmetros objetivos para essa aferição, tais como o aproveitamento adequado dos recursos naturais, a observância das normas trabalhistas, a utilização racional e adequada da terra e a preservação do meio ambiente.

Nesse cenário, a função social da propriedade deixou de constituir mera diretriz programática, passando a configurar requisito intrínseco da proteção constitucional do direito de propriedade (art. 5º, XXIII, CF).

Apesar desse robusto marco normativo, a efetivação da reforma agrária ainda se revela limitada por omissões administrativas, morosidade processual e entraves políticos na implementação de políticas de desapropriação e destinação de terras, o que compromete não apenas a realização da função social da terra, mas também a credibilidade das instituições responsáveis pela condução da política agrária.

Diante dessa lacuna, a atuação de órgãos de controle externo e de defesa da ordem jurídica assume papel crucial para garantir que o Estado cumpra sua missão constitucional de promover a justiça social no campo.

É nesse contexto que emerge a relevância da ação civil pública (ACP) como instrumento de tutela coletiva. Prevista na Lei n.º 7.347/1985, a ACP foi concebida para a defesa de interesses difusos e coletivos, e sua utilização em matéria de reforma agrária e função social da terra tem-se revelado alternativa estratégica para superar omissões administrativas e induzir o Poder Público a adotar providências concretas. Quando manejada pelo Ministério Público, a ACP transforma-se em mecanismo de governança administrativa, vinculando a Administração aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, da integridade pública.

A partir disso, formula-se o seguinte problema a ser discutido: até que ponto a ação civil pública pode ser utilizada como instrumento de governança e integridade, capaz de induzir o Estado a efetivar a função social da terra? A questão envolve não apenas a análise dogmática acerca da legitimidade ativa e do cabimento da ACP, mas também a reflexão sobre o papel institucional do Ministério Público na tutela de políticas públicas, especialmente em cenários de inércia ou resistência administrativa.

A justificativa da presente investigação encontra respaldo no estágio atual do Direito Administrativo moderno, caracterizado pela busca de transparência, *accountability* e integridade na gestão pública. Nesse panorama, a atuação do Ministério Público não se limita a um papel repressivo, mas assume função de indutor de governança, contribuindo para que a Administração adote práticas efetivas na condução da política agrária e cumpra os parâmetros constitucionais da função social da terra.

A hipótese central que orienta este artigo é a de que a ação civil pública, manejada pelo Ministério Público, configura instrumento eficaz de governança e integridade agrária, apto a induzir o Poder Público a superar omissões históricas e a efetivar a função social da propriedade rural. Reconhece-se, contudo, que o protagonismo ministerial deve ser exercido dentro de limites constitucionais, evitando-se a indevida substituição da Administração e preservando-se o equilíbrio entre os Poderes.

Para o desenvolvimento da análise, o artigo será estruturado em quatro partes: (i) exame da função social da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua evolução histórica e consolidação constitucional; (ii) estudo da ação civil pública como instrumento administrativo judicial de indução de políticas públicas, com enfoque em sua aplicação no campo da reforma agrária; (iii) análise do protagonismo do Ministério Público, tanto em sua atuação judicial quanto extrajudicial, evidenciando suas potencialidades e limites na defesa da função social da terra; e (iv) discussão dos desafios e perspectivas do Direito Administrativo moderno no enfrentamento da questão agrária, ressaltando o papel do Ministério Público como agente de governança e integridade.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conceito de propriedade constitui uma construção jurídica complexa, elaborada ao longo da evolução social da humanidade. Tra-

ta-se, pois, do direito de deter, possuir, usar, usufruir e dispor exclusivamente de um bem, sejam eles tangíveis, como imóveis e terras; ou intangíveis, como patentes.

Segundo Jelinek (2006), a propriedade é uma relação entre o sujeito e o bem, cujo exercício em favor da sociedade é de interesse público, representando um meio para alcançar valores fundamentais, destacando-se a dignidade da pessoa humana.

O direito de propriedade, contudo, não possui caráter absoluto. Atualmente, encontra-se condicionado ao cumprimento da função social, que busca harmonizar interesses individuais e coletivos e promover uma sociedade mais justa, cujo principal objetivo é assegurar a utilização racional e produtiva da terra e a distribuição equitativa de recursos¹.

A propriedade é considerada o núcleo central dos direitos reais, servindo de base para o surgimento de outros direitos essenciais, como o direito à moradia, condição mínima para a existência humana e expressão direta da dignidade da pessoa.

Assim leciona Maués (2022) acerca do direito à moradia:

Este é visto como uma condição mínima para a existência humana, sublinhando a importância da propriedade na garantia de uma vida digna. Em uma sociedade capitalista, como a predominante na maioria do planeta Terra, possuir bens, especialmente imóveis, confere dignidade, prestígio e uma melhor qualidade de vida.

Rezende e Freitas (2020) destacam que “a diversidade de concepções sobre propriedade só pode ser compreendida através de uma análise histórica, considerando sua evolução ao longo do tempo e sua adaptação aos diferentes contextos políticos e sociais”.

Historicamente, após a Revolução Francesa, a propriedade foi alçada ao status de direito inviolável e sagrado. Este conceito foi permeado por uma forte carga de religiosi-

¹ O Código Civil brasileiro, por exemplo, estabelece que o exercício da propriedade deve respeitar suas finalidades econômicas, sociais e ambientais (Rezende; Freitas, 2020).

dade cristã e patrimonialismo, refletidos nas codificações do século XIX². Este contexto legal permitia que o proprietário usufruísse de seus bens conforme sua livre vontade, sem muitas restrições. Contudo, a coexistência de latifúndios cada vez mais modernos e minifúndios continuamente oprimidos fez com que esse direito sagrado perdesse seu caráter absolutista. Assim, começou a ser modificado para atender aos desejos da coletividade (Barbosa; Pamplona Filho, 2010).

No Brasil, o processo foi semelhante. Antes da Constituição de 1988, apenas diplomas legislativos esparsos buscavam relativizar a concepção individualista. Dentre eles, há de se mencionar o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), marco normativo que introduziu a ideia de função social vinculada ao aproveitamento racional e adequado do solo e ao atendimento das necessidades sociais, ainda que limitada por entraves políticos e econômicos³.

Posteriormente, a Lei da Política Agrícola (Lei n.º 8.171/1991) ampliou essa concepção ao integrar objetivos de sustentabilidade ambiental e de equilíbrio no desenvolvimento rural, sem, contudo, promover avanços significativos na prática⁴.

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, a função social da propriedade assumiu posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. A Carta Magna, inspirada por um viés pragmático de estímulo à utilização de terras improdutivas, limitou o direito de propriedade, subordinando-o ao interesse coletivo.

Nesse contexto, o constituinte estabeleceu, no art. 184 da Constituição, que a União deve promover a desapropriação, por interesse social, dos imóveis rurais que não atendam à sua função social, isto é, que não promovam o uso racional da terra, a preservação

ambiental e o aproveitamento adequado dos recursos naturais.

O termo função opõe-se a estrutura, servindo para mostrar a maneira de operacionalizarmos um direito ou um instituto, demonstrando seus caracteres particulares e notórios. No momento em que a ordem jurídica reconhece que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido apenas para a satisfação de seu interesse, a função da propriedade passa a ser social (Bulos, 1995, p. 337).

Esse caráter funcional permitiu harmonizar o direito de propriedade com a concepção social contemporânea, impondo não apenas faculdades, mas também obrigações e limitações ao proprietário. Além das obrigações positivas — como tornar a propriedade economicamente viável e produtiva — a função social também compreende condutas negativas, como a proibição de causar danos ao meio ambiente.

Queremos entender a função social da cidade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário (Leal, 1998, p. 120).

Segundo a Constituição, o cumprimento da função social da propriedade rural requer a observância de três dimensões: econômica, ambiental e social.

Conforme Torres (2010), a primeira dimensão da função social, a econômica, está intimamente ligada à produtividade, promovendo uma exploração eficiente que contribui direta ou indiretamente para o crescimento e o desenvolvimento econômico regional. Isso inclui a geração de renda para proprietários, empregados, pagamento de impostos para os governos locais, entre outros.

2 Inclusive, O Código Civil Brasileiro de 1916 consagrava uma noção quase absoluta de domínio, em que o proprietário detinha amplo poder de uso, fruição e disposição, com poucas limitações impostas pelo interesse coletivo. À época, prevalecia a influência liberal-individualista do século XIX, marcada pelo Código Napoleônico (1804), em que a propriedade era concebida como “direito inviolável e sagrado”.

3 Embora considerado marco normativo da função social, o Estatuto da Terra foi promulgado em pleno regime militar, e sua aplicação prática foi bastante limitada. Autores como José de Souza Martins criticam a distância entre a legislação e a realidade fundiária brasileira, especialmente em face da resistência política das elites agrárias.

4 Essa lei buscou harmonizar interesses econômicos e sociais, mas é considerada tímida em termos de efetividade da reforma agrária. Parte da doutrina sustenta que, apesar de inovar ao incorporar elementos de sustentabilidade, permaneceu sem mecanismos concretos de implementação.

A segunda dimensão, a ambiental, refere-se ao cumprimento das normas de preservação e à exploração sustentável dos recursos naturais, sobretudo dos não renováveis. Como explica Maniglia (2013), a atividade produtiva deve respeitar as limitações naturais, de modo a evitar danos às futuras gerações e o esgotamento dos recursos ambientais. Nesse sentido, a Lei nº 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária), em seu art. 9º, § 3º, estabelece que a conservação do meio ambiente está condicionada à preservação das características próprias do meio natural e à qualidade dos recursos ambientais, garantindo o equilíbrio ecológico e a saúde das propriedades e das comunidades vizinhas.

Por fim, a terceira dimensão, a social, exige que o proprietário ou possuidor cumpra rigorosamente as normas trabalhistas e previdenciárias, assegurando condições dignas de trabalho e promovendo o bem-estar coletivo. Para Maués (2022), esse aspecto é indispensável para a construção da harmonia social e para a realização da justiça no campo.

Como sintetiza Maniglia (2013), a funcionalidade constitucional da propriedade rural tem como objetivo direcioná-la aos fins para os quais se destina: produção de alimentos, geração de riqueza, habitação, trabalho e bem-estar. Dessa forma, não se estabelece uma oposição entre interesses individuais e coletivos; ao contrário, ambos podem ser plenamente compatibilizados dentro da concepção contemporânea de função social.

Portanto, nota-se que a função social da propriedade rural não se limita a um conceito jurídico estático, mas expressa um princípio de integridade administrativa.

Nesse sentido, a aplicação da função social insere-se no campo da governança pública⁵, pois exige mecanismos de transparência, eficiência e responsabilidade na destinação da terra. Assim, a política agrária deixa de ser apenas uma diretriz constitucional abstrata e converte-se em

manifestação concreta do Direito Administrativo contemporâneo.

A Constituição Federal atribui à União e aos órgãos agrários o dever de fiscalizar e promover a reforma agrária. Entretanto, a experiência brasileira demonstra que, muitas vezes, há omissão, morosidade ou resistência política na implementação dessas medidas, o que compromete a efetividade do comando constitucional.

A partir desse cenário, emerge o papel central do Ministério Público como agente de concretização desses direitos metaindividuais, atuando não apenas como fiscal da lei, mas como protagonista na indução e defesa da função social da terra.

3. O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa previsão lhe confere autonomia funcional e independência institucional, indispensáveis ao exercício de sua missão constitucional.

Nesse contexto, o art. 129, inciso III, da Constituição da República, estabelece expressamente que constitui função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A função social da terra, ao conjugar aspectos econômicos, sociais e ambientais, constitui bem jurídico de natureza metaindividual, cuja tutela transcende o âmbito privado e passa a integrar o campo de defesa institucional do Ministério Público.

A inobservância dessa função representa violação não apenas ao direito de proprieda-

⁵ A noção de governança envolve a articulação entre transparência, eficiência e participação social. No campo da reforma agrária, isso significa a existência de cadastros públicos acessíveis, critérios objetivos para aferição da produtividade e mecanismos de controle externo, nos quais o Ministério Público assume papel de relevo.

de, mas também a princípios fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), o valor social do trabalho (art. 1º, IV, CF) e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que a intervenção do Ministério Público nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária é obrigatória, indisponível e inderrogável, porquanto presente o interesse público primário no feito. A ausência dessa participação enseja nulidade processual, conforme o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 18, § 2º, DA LC 76/93. NULIDADE. PRECEDENTES.

1. O Superior Tribunal de Justiça entende que a intervenção do Ministério Público nas Ações de Desapropriação de Imóvel Rural para fins de Reforma Agrária é obrigatória, indisponível e inderrogável, porquanto presente o interesse público. Assim, a falta de intimação do MP para atuar no feito como fiscal da lei é vício que contamina todos os atos decisórios a partir do momento processual em que deveria se manifestar. Precedentes: REsp 932.731/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31.8. 2009; REsp 1.061.852/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.9.2009; e REsp 1.249.358/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.6.2013.

3. Recurso Especial provido.

STJ – REsp: 1681249 SP 2016/0170618-1, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13.9.2017. (Grifo nosso).

Dessa forma, o protagonismo do Ministério Público na defesa da função social da propriedade rural decorre de sua própria natureza constitucional e de seu compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais. Por meio da ação civil pública e de mecanismos de tutela coletiva, o *Parquet* exerce papel decisivo na promoção da justiça social no

campo, no combate à concentração fundiária e na fiscalização da destinação produtiva e ambientalmente sustentável das terras rurais.

Nessa linha, o promotor de Justiça Marcelo Goulart (MPSP) ressalta que a efetivação da função social da terra depende da interação entre mobilização social e atuação institucional, evidenciando a importância da ação coordenada entre movimentos sociais e o Ministério Público. Relata, como exemplo, o caso da Fazenda da Barra, em que, diante do descumprimento da função social da propriedade e de danos ambientais recorrentes, o Ministério Público promoveu medidas investigativas e judiciais que resultaram no reconhecimento da improdutividade do imóvel e na improcedência da ação possessória ajuizada pelos proprietários, restabelecendo a destinação constitucional da terra.

Goulart observa, ainda, que a ausência de políticas públicas proativas de reforma agrária é um dos principais entraves à concretização do princípio da função social da propriedade. Desde a Constituição de 1946, segundo o autor, poucos governos implementaram políticas estruturantes de redistribuição de terras, prevalecendo ações meramente reativas às pressões dos movimentos sociais. Tal omissão, afirma, revela “a timidez estatal diante de um dever constitucional de natureza vinculante”.

Nesse sentido, Goulart conclui:

Só reverteremos esse quadro de inação se houver, além da pressão social, a vontade política das instituições da República em concretizar a vontade geral estabelecida na Constituição Cidadã. **No caso de omissão ou acentuada timidez dos governos em realizar a reforma agrária – que, repito, é política pública estratégica, obrigatória e vinculante –, caberá a efetivação dessa política pelo sistema de Justiça, espaço que a Constituição e as leis democratizantes também reservaram para o controle social das políticas públicas.** Nesse sentido, é por demais relevante o papel do Ministério Público. (Grifo nosso)⁶.

⁶ Marcelo Goulart em entrevista a Filipe Augusto Peres (Peres, 2023).

Em outras palavras, no caso de situações de omissão ou resistência governamental, compete ao sistema de Justiça, especialmente ao Ministério Público, promover o controle social das políticas públicas, assegurando o cumprimento do mandamento constitucional de democratização do acesso à terra.

A atuação do Ministério Público na defesa da função social da propriedade rural não se limita ao papel fiscalizador, mas se projeta como instrumento de concretização das políticas públicas agrárias, encontrando na ação civil pública seu principal meio de efetivação.

4. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO JUDICIAL DE FOMENTO

Destinadas à tutela de direitos e interesses transindividuais, isto é, de titularidade indeterminada e pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas, as ações civis públicas caracterizam-se por terem como legitimados ativos substitutos processuais, como o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito público e as entidades ou associações civis que possuam, entre suas finalidades institucionais, a defesa de bens e valores juridicamente protegidos.

Prevista na Lei n.º 7.347/1985, a ação civil pública consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos de tutela coletiva do ordenamento jurídico brasileiro. Originalmente concebida para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos, seu campo de incidência foi posteriormente ampliado para abranger a proteção do patrimônio público e social, da probidade administrativa, do patrimônio cultural e de outros interesses de relevância coletiva, entre os quais se insere a função social da propriedade.

Sua natureza jurídica é híbrida: ao mesmo tempo em que busca a reparação de danos ou a prevenção de lesões, também atua como

mecanismo de controle da atividade administrativa, fiscalizando os atos do Poder Público e o cumprimento da legislação vigente.

A ação civil pública representa, portanto, uma expressão concreta do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88), permitindo o controle judicial de políticas públicas e atos administrativos que ameacem ou violem direitos fundamentais, individuais ou metaindividuais, assegurando acesso à ordem jurídica justa e efetiva⁷.

Nessa linha, João Batista de Almeida sustenta que deve ser admitido o uso da ação civil pública para a implementação de políticas públicas, sob pena de o administrador público ficar livre para descumprir normas constitucionais e legais, inclusive orçamentárias, sem poder ser compelido judicialmente ao cumprimento de suas obrigações.

Não prestigiar a tese que admite o uso da ação civil pública quando o pedido é a implementação de políticas públicas, pois, do contrário, o administrador ficaria totalmente livre para descumprir normas constitucionais e dispositivos legais, inclusive orçamentários, sem poder ser compelido na via judicial ao respectivo cumprimento (Almeida, 2009).

Conforme pondera o referido autor, política pública e interesse público não se confundem necessariamente. Ainda que o constituinte tenha estabelecido como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, nem toda política governamental voltada à função social da propriedade rural (art. 186) e à política agrícola (art. 187) atende, de fato, a esse propósito. É preciso verificar se tais medidas realmente promovem justiça social e fixação do homem no campo, de modo a reduzir o êxodo rural e a superpopulação urbana⁸.

Entre os princípios que norteiam o processo coletivo, destaca-se o ativismo judicial, expressão de uma postura proativa do juiz vol-

7 Trata-se de concretização do princípio da "jurisdicionalidade do Estado de Direito", conforme leciona Canotilho, para quem o controle jurisdicional das políticas é instrumento de equilíbrio entre os poderes.

8 Essa distinção entre "política pública" e "interesse público" é central para a crítica pós-positivista, conforme José Joaquim Gomes Canotilho, que adverte que nem toda ação governamental atende ao conteúdo axiológico da Constituição.

tada à efetividade dos direitos fundamentais e ao acesso a uma ordem jurídica justa. Diante da autoaplicabilidade das normas de direitos fundamentais, impõe-se ao magistrado o dever-poder de atuação incisiva, especialmente em processos que envolvem direitos coletivos e interesse público primário.

Nesse sentido, ganha relevo o controle judicial de políticas públicas, instrumento pelo qual o Poder Judiciário tem reconhecido a possibilidade de determinar o cumprimento de políticas constitucionais e legais diante da inércia do Executivo, assegurando a concretização de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões — muitos deles tuteláveis por meio da ação civil pública.

Conforme ensina Nagibe de Melo Coelho Neto:

A proteção desses direitos, contudo, não implica invasão da competência dos Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de uma nova nuance da atuação do Poder Judiciário, determinada, em larga medida, pelo pós-positivismo, que impôs a força normativa da Constituição e a máxima efetividade dos direitos fundamentais, sejam eles individuais, coletivos ou difusos, de primeira, segunda ou terceira dimensões. (Coelho Neto, 2009, p.97).

Assim, ao intervir na implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário deve avaliar, com base em fundamentos jurídicos, se a atuação estatal observa os direitos fundamentais e respeita a discricionariedade administrativa, intervindo apenas quando houver violação ou omissão inconstitucional, e estabelecendo objetivos mínimos a serem alcançados pela Administração.

A intervenção judicial decorre, portanto, da omissão ou da crise institucional dos demais Poderes, especialmente quando estes se mostram inertes na efetivação dos direitos constitucionais⁹. Nessa linha, Luís Roberto

Barroso (2009, p. 346) adverte com prudência: “o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado”.

Cumprido lembrar que à Administração Pública incumbe a primazia do interesse público sobre o privado. Por essa razão, deve promover políticas voltadas à efetivação da função social da propriedade, especialmente por meio da reforma agrária, instrumento essencial à democratização do acesso à terra e à redução da concentração fundiária.

Contudo, o que se observa na prática é uma mitigação das políticas públicas voltadas à implementação efetiva da reforma agrária, diante da resistência histórica das elites econômicas. No campo da reforma agrária, a elite dominante se empenhou em criar obstáculos e artifícios normativos que dificultaram tanto sua aplicação direta quanto a formulação posterior de leis civis que viabilizassem sua execução literal¹⁰.

Dessa forma, a ação civil pública revela-se um verdadeiro instrumento de fomento e efetivação de políticas públicas, especialmente voltadas à implementação da reforma agrária, garantindo o cumprimento da legislação e a observância dos preceitos constitucionais que consagram a função social da propriedade.

Sob o ponto de vista procedimental, a ação civil pública permite ao Ministério Público requerer a realização de perícias agrônômicas, ambientais e fundiárias, pleitear medidas liminares e postular obrigações de fazer e não fazer dirigidas aos proprietários rurais, visando restabelecer a destinação constitucional da terra. Essa atuação pode se manifestar tanto na proteção ambiental do imóvel rural quanto na declaração de sua improdutividade.

9 Essa omissão estatal pode configurar “inconstitucionalidade por omissão”, hipótese em que o Judiciário pode determinar providências concretas, conforme previsto no art. 103, §2º, da CF/88.

10 Essa resistência foi historicamente apontada por Celso Furtado e Darcy Ribeiro, que analisaram a concentração fundiária como causa estrutural de desigualdade no Brasil.

de e consequente revisão administrativa junto ao INCRA, conforme o art. 9º da Lei Complementar n.º 76/1993¹¹.

A ação civil pública não substitui a atuação administrativa do INCRA ou de outros órgãos agrários, mas a complementa e impulsiona, exercendo função de controle social das políticas públicas e de concretização judicial dos direitos fundamentais¹². **Quando há inércia ou insuficiência das medidas estatais, a provocação jurisdicional pelo Ministério Público torna-se mecanismo legítimo de efetivação da justiça agrária e da cidadania rural, conferindo concretude ao princípio da supremacia do interesse público e a função social da propriedade.**

A utilização da ação civil pública em matéria agrária deve, todavia, observar o princípio da subsidiariedade, de modo a evitar que o Poder Judiciário substitua integralmente a atuação do Executivo. Entretanto, diante de omissão grave ou reiterada, a intervenção ministerial deixa de ser mera faculdade e passa a constituir dever institucional, em razão da obrigação constitucional de tutela da ordem jurídica e da defesa dos direitos fundamentais de caráter coletivo.

A consolidação da ação civil pública como instrumento de efetivação da função social da terra evidencia a necessária interação entre o Direito, a política e a administração pública. A atuação do Ministério Público, ao promover a justiça fundiária e assegurar a concretização dos direitos fundamentais de caráter coletivo, revela um novo paradigma de gestão pública comprometido com a eficiência, a transparência e a inclusão social.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO: ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL

A consolidação da ação civil pública como instrumento de efetivação da função social da

terra evidencia a necessária interação entre o Direito, a política e a administração pública. A atuação do Ministério Público, ao promover a justiça fundiária e assegurar a concretização dos direitos fundamentais de caráter coletivo, revela um novo paradigma de gestão pública comprometido com a eficiência, a transparência e a inclusão social.

É sob essa perspectiva que se insere o debate acerca dos desafios e perspectivas do Direito Administrativo moderno, ramo que se reinventa diante das exigências constitucionais de eficiência, moralidade e efetividade das políticas públicas, buscando conciliar o princípio da legalidade com os valores da justiça social e da supremacia do interesse público.

O Direito Administrativo contemporâneo vive um processo de profunda transformação teórica e prática, impulsionado pela constitucionalização do ordenamento jurídico e pela crescente exigência de eficiência, transparência e participação social na gestão pública. Essa reconfiguração reflete o deslocamento do paradigma burocrático clássico — centrado na legalidade estrita e na supremacia formal da Administração — para um modelo gerencial e democrático, voltado à concretização dos direitos fundamentais e à efetividade das políticas públicas.

Historicamente, o Direito Administrativo brasileiro foi estruturado sob forte influência do modelo francês, concebido como instrumento de controle e limitação do poder estatal, voltado à preservação da legalidade e da hierarquia normativa. Todavia, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídico-administrativa, pautada na supremacia dos princípios constitucionais — especialmente os da moralidade, eficiência, publicidade e probidade — e na integração entre o direito e os valores ético-sociais.

A partir dessa nova matriz constitucional, a função administrativa passou a ser compreendi-

11 A Lei Complementar n.º 76/1993 regulamenta o procedimento judicial da desapropriação para fins de reforma agrária, complementando a atuação administrativa do INCRA.

12 Nesse sentido, a ACP atua como instrumento de *accountability* institucional e de controle judicial das omissões administrativas.

da como atividade-fim do Estado voltada à realização dos direitos fundamentais, impondo ao gestor público não apenas o dever de agir conforme a lei, mas também o dever de agir para dar efetividade à Constituição. Essa mudança representa uma inflexão axiológica do Direito Administrativo: a legalidade deixa de ser um fim em si mesma e passa a constituir instrumento de concretização de valores constitucionais.

Nesse contexto, um dos principais desafios do Direito Administrativo moderno é o equilíbrio entre a autonomia administrativa e o controle jurisdicional das políticas públicas. A crescente judicialização das relações entre Estado e sociedade — especialmente nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e reforma agrária — evidencia a tensão entre discricionariedade administrativa e exigência de resultados concretos.

O Poder Judiciário, ao intervir para corrigir omissões ou abusos, é por vezes acusado de extrapolar suas funções; todavia, tais intervenções, quando pautadas na legalidade constitucional, representam a materialização do princípio da inafastabilidade da jurisdição e da máxima efetividade dos direitos sociais.

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – BAIRROS DESPROVIDOS DE PAVIMENTAÇÃO E ABERTURA DE RUAS, DE DRENAGEM PLUVIAL E COLETA DE LIXO – PROJETOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS RESPECTIVAS – COMPETÊNCIA MUNICIPAL – OMISSÃO VERIFICADA – VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO – POSSIBILIDADE – CONDENAÇÃO CABÍVEL – PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES – RAZOABILIDADE.

A intervenção do Poder Judiciário na formulação e execução de políticas públicas relacionadas a garantias constitucionais e preceitos legais é possível quando evidente a omissão do Poder Municipal, na medida em que a discricionariedade assegurada à Administração Pública não se presta a embasar omissões e negligências administrativas no trato do interesse público (...)

2. A intervenção do Poder Judiciário na

escolha dos governantes em suas políticas públicas somente se justifica ante a omissão ou ao descaso em implementar e proteger direitos fundamentais garantidos constitucionalmente aos cidadãos. (...)

TJMG – Apelação Cível: 50024555620208130245, Relator.: Des. (a) Arnaldo Maciel, Data de Julgamento: 18/02/2025, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10.3.2025. (Grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal adota entendimento convergente, reconhecendo que o Poder Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas em situações excepcionais, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos Poderes, quando constatada a omissão estatal na garantia de direitos fundamentais:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 03.04.2024. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E À MORADIA. REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS. OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO ÁREAS DE RISCO. FISCALIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS. OMISSÃO (...)

2. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar, em situações excepcionais, a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia.

(...)

STF – ARE: 1443185 RS, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 20/05/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-05-2024 PUBLIC 28-05-2024. (Grifo nosso).

Outro desafio crucial consiste na superação da cultura patrimonialista e clientelista que ainda permeia práticas administrativas em diversos níveis da federação. O fortalecimento da governança pública, alicerçada na *accoun-*

tability institucional¹³ horizontal¹⁴, na transparência e na participação popular, é condição indispensável para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que promova justiça social e eficiência administrativa.

O desenho da Administração Pública brasileira na atualidade ainda é tributário de um modelo administrativo de considerada feição patrimonialista, ainda distante de algumas das promessas constitucionais de um efetivo Estado social e democrático de direito. Um modelo de alma predatória, não suficientemente preocupado em implementar políticas públicas alinhadas e integradas a partir de uma efetiva agenda de gestão participativa. (Cristóvam e Bergamini, 2021).

Em síntese, o Direito Administrativo moderno tem diante de si a tarefa de equilibrar eficiência e garantias fundamentais, superando a visão formalista e consolidando uma cultura institucional de responsabilidade pública. Seu futuro reside na consolidação de uma administração pública constitucional, que una técnica e ética, legalidade e legitimidade, autoridade e participação cidadã.

Nessa realidade, o Ministério Público assume papel estratégico como parceiro institucional da governança democrática, atuando como indutor de políticas públicas, promotor da integridade administrativa e garantidor da transparência e da *accountability* no exercício da função pública.

6. CONCLUSÃO

A função social da propriedade rural deixou de constituir mera diretriz programática para assumir caráter normativo vinculante, tornando-se requisito essencial à proteção constitucional do direito de propriedade. Conforme a Constituição Federal de 1988, o cumprimento dessa função pressupõe a observância de dimensões econômicas, sociais e ambientais, de modo a compatibilizar a produtividade da terra com a preservação ecoló-

gica e a dignidade do trabalho humano. A propriedade, portanto, não mais se compreende como direito absoluto, mas como instrumento de justiça social voltado à concretização do interesse coletivo.

Apesar da densidade normativa do tema, persiste um descompasso entre o texto constitucional e sua efetivação prática. A política de reforma agrária no Brasil enfrenta entraves históricos, como a omissão administrativa, a morosidade procedimental e a resistência política de setores econômicos privilegiados. Esse quadro compromete a concretização da função social da terra e revela a necessidade de o Estado controlar e induzir políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento rural sustentável e inclusivo.

Nesse cenário, a ação civil pública consolida-se como instrumento de governança e integridade administrativa, apto a compelir o Poder Público a agir e corrigir inércias institucionais. Quando manejada pelo Ministério Público, adquire relevância singular, pois alia a legitimidade constitucional da instituição (arts. 127 e 129, III, da CF) à sua missão de defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais coletivos. O Ministério Público, assim, não atua apenas como fiscal da lei, mas como agente de transformação social, promovendo a efetividade da reforma agrária e assegurando a prevalência do interesse público sobre o uso individualista da terra.

Conclui-se que a ação civil pública, utilizada sob os princípios da legalidade, proporcionalidade e subsidiariedade, constitui instrumento legítimo e eficaz de implementação da função social da propriedade rural. Permite ao Poder Judiciário e ao Ministério Público controlar a atividade administrativa sem substituir o papel do Executivo. Sua finalidade é garantir a execução de deveres constitucionais vinculantes e a concretização de direitos fundamentais.

13 A *accountability* representa o dever do agente público de prestar contas de sua atuação com transparência, responsabilidade e legitimidade, submetendo-se de forma contínua a mecanismos de controle administrativo, político e social. Nesse contexto, o Ministério Público exerce papel estratégico como indutor de políticas públicas e garantidor da integridade administrativa, fortalecendo a governança democrática e a efetividade dos princípios republicanos da moralidade e da transparência.

14 Aliás, a noção de *accountability* abrange tanto a responsabilidade horizontal (entre órgãos estatais) quanto a vertical (em relação à sociedade civil), constituindo pilar da governança pública.

Assim, a ação civil pública, manejada pelo Ministério Público, configura mecanismo efetivo de governança agrária, capaz de induzir o Estado a superar omissões históricas e efetivar a função social da terra. Sua legitimidade decorre do dever constitucional de proteção aos direitos difusos e coletivos, e sua eficácia depende do uso responsável e cooperativo, em harmonia com os demais Poderes.

Por fim, a efetividade da função social da propriedade rural exige um modelo de administração pública constitucional, no qual técnica e ética, legalidade e legitimidade, autoridade e participação social caminhem juntas. Somente a partir dessa integração será possível consolidar um Estado democrático comprometido com a justiça social, a sustentabilidade ambiental e a dignidade da pessoa humana no campo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, João Batista de. **Ação civil pública e ação popular: instrumentos de tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BARBOSA, Rui; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Curso de direitos reais**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. São Paulo.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 nov. 1964.
- BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jul. 1985.
- BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jan. 1991.
- BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 fev. 1993.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 07 jul. 1993.
- COELHO NETO, Nagibe de Melo. **Ação civil pública: aspectos materiais e processuais**. São Paulo: Atlas.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey. A centralidade da noção de *accountability* como instrumento de concretização do modelo de Administração Pública sustentável. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 87-108, abr./jun. 2021. DOI: 10.21056/acc.v21i84.1372.
- GOULART, Marcelo. Função social da terra e atuação do Ministério Público. Entrevista concedida a Filipe Augusto Peres. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), 10 jun. 2023. Disponível em: <https://mst.org.br/2023/06/10/a-democracia-politica-economica-e-social-nao-combina-com-concentracao-fundiaria/>. Acesso em: 18 out. 2025.
- JELINEK, Karl. **A propriedade e sua função social: fundamentos teóricos e implicações jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- LEAL, Rogério Gesta. **Função social da cidade e da propriedade: do direito urbanístico ao direito à cidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- MANIGLIA, Eliane Cristina Pinto. **Função social da propriedade e reforma agrária: entre o direito e a política**. São Paulo: Atlas, 2013.
- MAUÉS, Antônio Moreira. **Direitos fundamentais e propriedade: repensando a função social**. Belém, 2022.
- REZENDE, Ricardo Antônio de; FREITAS, Carlos Augusto de. **A função social da propriedade rural: aspectos constitucionais e agrários**. Belo Horizonte.
- TORRES, Ricardo Lobo. **O direito de propriedade e sua função social**. Rio de Janeiro.
- STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 1.681.249/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julg. 05 set. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 set. 2017.
- STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.443.185/RS. Rel. Min. Edson Fachin. Segunda Turma. Julg. 20 maio 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 28 maio 2024.
- TJMG – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível n.º 5002455-56.2020.8.13.0245. Rel. Des. Arnaldo Maciel. 7ª Câmara Cível. Julg. 18 fev. 2025. Public. 10 mar. 2025.