

Revista Âmbito Jurídico

Nº 91 - Ano XIV - AGOSTO/2011 - ISSN - 1518-0360

S E P A R A T A

**A propriedade e sua função social: histórico
e incorporação no ordenamento jurídico
brasileiro**

Renata Almeida Dávila

A propriedade e sua função social: histórico e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro

Renata Almeida Dávila

Resumo: O presente trabalho consiste na análise da propriedade e de sua função social, com ênfase em como se deu a incorporação dos conceitos no ordenamento jurídico brasileiro, e qual a sua disciplina atual. Chegou-se à conclusão de que o direito à propriedade não pode mais ser tratado simplesmente como instituição do direito privado, em razão da subordinação do instituto ao cumprimento da sua função social.

Palavras-chave: Propriedade. Função social. Histórico. Disciplina constitucional.

Sumário: 1. Introdução. 2. A propriedade e sua função social. 2.1 Noções gerais. 2.2 Incorporação do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. 3. O princípio da função social da propriedade na disciplina atual. 4. Conclusões. 5. Referências.

1. Introdução

O presente trabalho consiste na análise da propriedade e de sua função social, com ênfase em como se deu a incorporação dos conceitos no ordenamento jurídico brasileiro, e qual a sua disciplina atual. Para tanto, foi estruturado em dois capítulos, o primeiro apresenta noções gerais acerca do conceito de propriedade e da delimitação do princípio da função social da propriedade, seu surgimento e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro. O segundo, trata do princípio dentro da atual disciplina jurídica. Por fim, são apresentadas as conclusões decorrentes da pesquisa realizada.

2. A propriedade e sua função social

Neste capítulo, apresenta-se uma noção geral acerca do instituto da propriedade e do surgimento do princípio da sua função social e, após, a sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Noções gerais

A propriedade da terra, que aqui nos interessa, surgiu com o desenvolvimento da agricultura e da domesticação de animais, sendo, a princípio, coletiva, não importando o bem em si, mas tão somente os frutos por ele produzidos. Segundo Carlos Frederico Marés "a terra não era objeto de propriedade excludente, mas sim as coisas produzidas pelo ser humano ou por ele colhidas. A terra como objeto de direito de propriedade independente de criação ou uso é criação do capitalismo." [\[1\]](#)

Muitos pensadores escreveram sobre a propriedade, suas limitações e sua superação, resultando nas mais diferentes escolas filosóficas. O princípio da função social, por sua vez, foi desenvolvido pelo filósofo Leon Duguit (1859-1928), inspirado no positivismo de Augusto

Comte (1798-1857), para ser aplicado não somente à propriedade, mas também ao indivíduo [2]. Acerca do assunto, Guilherme Purvin de Figueiredo explicou:

“(…) Duguit sustenta que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível. O proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza, deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só estarão protegidos se ele cultivar a terra ou não permitir a ruína de sua casa. Caso contrário, será legítima a intervenção dos governantes no sentido de obrigarem o cumprimento, do proprietário, de sua função social”. [3]

Esclareceu ainda que, a partir da segunda metade do Século XX, o conceito de função social de propriedade já havia sido alterado, em virtude, sobretudo, da influência do constitucionalismo de Weimar e da doutrina social da Igreja Católica. Sobre esta última, registrou:

“(…) Não há, porém, que se ignore que a doutrina social católica ocupava-se, não de aspectos jurídicos ou econômicos relativos ao direito de propriedade, mas de valores morais, voltados à consciência do proprietário. Esta visão, de caráter ético ou metafísico, contribuiria tanto para a efetividade de um ordenamento positivo que cuidasse da regulamentação de um sistema que tivesse como base o princípio da função social da propriedade como também para desestruturar as articulações de forças sociais que visassem politicamente a redução de desigualdades sociais não resolvidas satisfatoriamente pela jurisdição.” [4]

Assim, temos que o princípio da função social da propriedade serve a dois propósitos aparentemente contraditórios, pois, ao mesmo tempo em que critica o caráter absolutista da propriedade privada, reafirma a garantia desse direito, na medida em que foi desenvolvido não para extinguir a propriedade, e sim para tornar possível a sua sustentação, num mundo em que os bens devem servir não somente ao seu proprietário, mas sobretudo à sociedade.

2.2 Incorporação do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

O princípio da função social da propriedade foi consagrado na legislação brasileira pela Lei n. 4.504/64, denominada “Estatuto da Terra”, que constituiu um marco no regime jurídico pátrio, por traçar toda a disciplina das relações jurídicas agrárias, ensejando o desenvolvimento deste ramo do direito no país, que até então só contava com a Lei de Terras, de 1850.

Os elementos que compõem a função social da propriedade da terra, quais sejam, o bem-estar dos trabalhadores e proprietários, a observância das leis trabalhistas, a produtividade e, o que será o foco do presente estudo, o seu aspecto ambiental, foram já elencados pela lei de 1964, que assim dispôs:

“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 cultivam.”

A função social da propriedade alcançou *status* constitucional em 1967, sendo incluída como princípio da ordem econômica e social, *in verbis*:

“Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...)

III - função social da propriedade.”

A Constituição de 1967 foi submetida à Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou profundamente o diploma original, resultando praticamente na promulgação de uma nova Carta Política. Após a reforma constitucional, o direito de propriedade restou assegurado no art.153, § 22, ao tempo em que a função social foi transferida para o art.160, com uma pequena alteração no anterior texto do art.157, ficando com a *seguinte redação*:

“ Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento social e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...)

III - função social da propriedade.”

Apesar da edição de outras 26 (vinte e seis) Emendas Constitucionais no período compreendido entre 1974 e 1985, o art.160, acima transcrito, foi mantido até o fim do regime militar e a promulgação da Carta de 1988, pela Assembléia Nacional Constituinte.

3. O princípio da função social da propriedade na disciplina atual

O presente capítulo trata da disciplina atual do princípio da função social da propriedade no direito brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os princípios da propriedade e da função social da propriedade, incluindo-os nos Títulos II e VII, "*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*" (art.5º, incisos XXII e XXIII) e "*Da Ordem Econômica e Financeira*" (art.170, incisos II e III), respectivamente. A inserção do princípio da função social dentre os direitos e garantias individuais representou uma inovação, uma vez que as Constituições precedentes tratavam-no apenas nos capítulos referentes à ordem econômica.

Mesmo estando assegurado no art. 5º da Constituição Federal, no capítulo intitulado "*Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*", o direito à propriedade não pode mais ser tratado simplesmente como instituição do direito privado, em razão da subordinação do instituto ao cumprimento da sua função social.

Nessa perspectiva, José Afonso da Silva^[5] registrou a importância da inclusão de tais princípios também no art.170, incisos II e III, porque, embora prevista entre os direitos individuais, a propriedade teve seu conceito e significado relativizado, não podendo mais ser

considerado puro direito individual, uma vez que os princípios da ordem econômica são preordenados visando atingir o objetivo traçado no *caput* do art.170: "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social". A propriedade privada, dessa forma, tem que atender a sua função social, ficando vinculada à consecução deste princípio.

Neste sentido, temos que o diploma constitucional alterou o regime jurídico da propriedade privada ao subjugá-la ao cumprimento da função social. Porém, ao prever a indenização pela desapropriação em razão do descumprimento da função social (Títulos da Dívida Agrária para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias), reforçou o caráter patrimonial do direito de propriedade.

A Carta Política de 1988 inseriu também os elementos que perfazem a função social da propriedade rural, incluindo-os nos incisos do art.186, a conferir:

“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.”

Os incisos deste dispositivo trazem os quatro elementos que, atendidos simultaneamente pela propriedade rural, indicam o cumprimento da função social. Assim, para se perfazer a função social — e ser assegurada a propriedade privada, de modo a impedir a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária — deve haver a presença de cada um desses quatro fatores: o primeiro ligado à produtividade (inc.I), o segundo ao meio ambiente (inc.II), o terceiro às relações de trabalho (inc.III) e o quarto ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc.IV). Estes elementos são considerados subfunções da propriedade e, presentes simultaneamente (exigência não prevista anteriormente pelo Estatuto da Terra), formam a função social da propriedade rural.

Com efeito, a redação do artigo 185, inc.II, ao estabelecer que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, aparentemente teria esvaziado o conteúdo do princípio da função social, uma vez que, nestes termos, a propriedade produtiva (que atendesse, portanto, somente ao inc. I do art.186) estaria imune à desapropriação-sanção, ainda que não cumprisse as demais especificações elencadas no artigo 186.

Esta polêmica foi muito bem tratada por Marcelo Dias Varella^[6] (1998) que, utilizando-se das regras ensinadas por Norberto Bobbio, explicou os critérios para a superação da incompatibilidade entre os dois dispositivos constitucionais (art.185, inc. II e art.186). Desta feita, na linha da doutrina de Varella, adotamos o entendimento pelo qual as normas constitucionais devem ser interpretadas de forma a coexistirem no ordenamento jurídico, mantendo-se a aplicabilidade de ambos os artigos, o que resultaria numa antinomia apenas aparente. Assim, para ser considerada produtiva (na forma do art.185, inc. II), a propriedade deve, além de ser produtiva (no sentido puramente economicista - inc. I, do art.186), observar

os outros três critérios impostos para o cumprimento da função social da propriedade, atendendo ao meio ambiente, possuindo boas relações de trabalho e promovendo o bem-estar social.

A Lei nº 8.629/93, a par de regulamentar os artigos 184 a 191 do atual texto maior, implementou as regras que são observadas pelo Poder Público para instruir o processo administrativo de desapropriação, denominado na doutrina de "*fase declaratória*", que se encerra com a publicação do Decreto Presidencial que declara o interesse social sobre o bem, sendo a "*fase executória*", geralmente judicial, regida pela Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1976 (alterada pela Lei Complementar nº 88, de 21/12/1996), que instituiu o rito sumário de que trata o §3º, do art.184 da CF/88.

Em relação à legislação infraconstitucional, é interessante registrar também que o Código Civil de 2002, ao tratar do direito de propriedade, apesar de manter no artigo 1228 o clássico civilista "usar, gozar e dispor" (substituindo o "direito de", do art. 524 do diploma de 1916, pela "faculdade de"), inseriu no seu parágrafo primeiro, que "o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de acordo com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada poluição do ar e das águas".

Desta maneira, o novo diploma civil, mesmo não se referindo expressamente à função social, vinculou o exercício do direito de propriedade às suas finalidades econômicas e sociais, combinada com a preservação do meio ambiente, com observância do quanto estabelecido em lei especial — no caso, a legislação ambiental.

Tal dispositivo tem uma enorme significação no regime jurídico brasileiro por ter sido incluído dentro da legislação civilista, que tradicionalmente exalta o caráter privatista do direito de propriedade, tornando explícita a subordinação do direito de propriedade à preservação ambiental e ao equilíbrio ecológico, em clara obediência à função socioambiental da propriedade prevista no art. 186, inc. II, da Carta Política vigente.

4. Conclusões

O direito à propriedade não pode mais ser tratado simplesmente como instituição do direito privado, em razão da subordinação do instituto ao cumprimento da sua função social. Assim, temos que o diploma constitucional alterou o regime jurídico da propriedade privada ao subjugar-lá ao cumprimento da função social.

Neste sentido, adotando-se uma interpretação sistemática do texto constitucional, verifica-se que somente é protegida da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a propriedade rural produtiva (aproveitamento racional e adequado) que atende os demais aspectos da função social (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores). Como assevera Bruno Arruda e Silva, "as quatro dimensões da função social estão expostas na Constituição e na legislação e a sua efetivação é uma tarefa que se impõe ao Estado e à sociedade"^[7].

Referências bibliográficas:

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade e reforma agrária. In: *Direito Agrário em debate*. Orgs. Domingos Sávio Dresch da Siveira e Flávio Sat' Anna Xavier. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 291/311.

_____. Função ambiental da propriedade rural. In: *O Direito Agrário na Constituição*. Orgs. Lucas Abreu Barroso, Alcir Gursen de Miranda e Mário Lúcio Quintão Soares. Rio de Janeiro: Ed.Forense, 2005. p. 269/303.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

_____. *Estudos de Direito Ambiental*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1994.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

_____. Introdução ao Direito Socioambiental. In: *O direito para o Brasil socioambiental*. Org. André Lima. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.21 a 53.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 4 ed. revista e atualizada. Goiânia: AB, 2001.

PAULSEN, Leandro. Desapropriação e reforma agrária. In: *Desapropriação e reforma agrária*. Org. Leandro Paulsen. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p.89 a 203.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: *A Questão Agrária e a Justiça*. Orgs. Juvelino José Strozake. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

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

SILVA, Bruno Arruda e. Comentário ao artigo 9º. In: *Lei 8.629/93 comentado por Procuradores Federais*. Org. Gilda Diniz dos Santos. Brasília: INCRA, 2011. p.105-112.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Graziano da. *O que é questão agrária*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face os novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998.

Notas:

[1] MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 23.

[2] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004. p. 70.

[3] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Op. cit.* p. 70.

[4] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Op. cit.* p. 74.

[5] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 273.

[6] VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face os novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998. p. 242-256.

[7] SILVA, Bruno Arruda e. Comentário ao artigo 9º. In: *Lei 8.629/93 comentado por Procuradores Federais*. Org. Gilda Diniz dos Santos. Brasília: INCRA, 2011. p.105-112. p.111.

CERTIDÃO

Certificamos para os devidos fins de direito e a quem interessar possa que Renata Almeida Dávila teve o trabalho intitulado: A propriedade e sua função social: histórico e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, publicado na Revista Âmbito Jurídico, Revista Jurídica Eletrônica Nº 91 - Ano XIV - AGOSTO/2011 - ISSN - 1518-0360 , de 01/08/2011, editada por Âmbito Jurídico - O seu portal na Internet, em:
http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10161.

Rio Grande, RS, 04 de Agosto de 2011



Miguel Antonio Silveira Ramos
Professor/Coordenador