

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Mayara Karoline BERTUOL¹

RESUMO: A função social, e também ambiental, vinculados a propriedade são de extrema importância, pois, uma vez que a terra não é um bem de que se pode gozar absolutamente, preservar-se o meio ambiente e também melhorar-se a condição de vida de todas as pessoas. Esta é uma garantia que está prevista em nossa constituição, no artigo 5º, inciso XXIII, e é um direito-dever de todos. É um direito do proprietário da terra usufruir dela, porém é seu dever preservar a natureza e ajudar, de alguma forma, toda a sociedade. Esse dever garante também o direito do resto da população de gozar de um ambiente bom para se viver, como está previsto no artigo 225 da constituição federal.

Palavras-chave: Função social. Meio ambiente. Propriedade. Sociedade. Garantia constitucional.

1 INTRODUÇÃO

Neste presente trabalho, venho explicitar o que é a função social da propriedade e o porquê desta garantia constitucional ser tão importante para o desenvolvimento sustentável para o qual o Brasil e o resto do mundo deveriam caminhar, principalmente nos dias atuais em que a humanidade possui necessidades ilimitadas enquanto os recursos naturais são limitados.

A princípio, discorro sobre o histórico mundial, e depois especificamente do Brasil, da propriedade, q evolução da sua definição, o uso, os direitos e obrigações relacionados a ela.

¹ Discente do 1º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. mayara_karoline@unitoledo.br

É primordial entender-se a estruturação das sociedades antigas para entender como cada uma delas tratava da propriedade. Entendendo a evolução das mesmas, compreendere-se porque o viés sobre a sociedade se modificou e o quanto isso foi importante para o nosso modelo atual de sociedade.

Nosso modelo capitalista de viver faz com que sejamos egocêntricos e, em relação à propriedade não seria diferente. Se a função social e ambiental da propriedade não existisse, os donos de terras usá-las-iam exclusivamente para os seus interesses. Assim, não se importariam com o resto da sociedade da qual eles próprios fazem parte. Menos ainda seria a preocupação com a situação do meio ambiente, que mesmo com vários empecilhos colocados aos proprietários para a preservação deste, está sendo intensamente prejudicado.

Nesse sentido, é que apresento o trabalho sobre a função social da propriedade.

2 HISTÓRICO SOBRE A PROPRIEDADE E A SUA FUNÇÃO SOCIAL

2.1 Breve histórico mundial

A propriedade desde os primórdios da civilização já era assunto pertinente nas antigas legislações. Em todos os povos do oriente, pode-se observar questões relativas à propriedade e esta sempre recebia influência da religião.

Observamos que para os hebreus, o direito de propriedade era divino. Na China vigorava o princípio religioso segundo o qual “o imperador é senhor de todas as terras, porque ele é filho do céu”. A sociedade dos povos hindus era dividida por castas e esta divisão estava relacionada com a religião. Os brâmanes, como eram chamados os indivíduos pertencentes ao mais alto patamar destas castas, eram os únicos que tinham direito a propriedade. Porém, foi no Egito onde a propriedade teve seu maior destaque. Inicialmente os egípcios viviam em uma

propriedade coletiva e indivisa e eram cedidos pedaços de terra para que cada cidadão pudesse exercer a sua função dentro daquela sociedade. Com o passar de algumas décadas a terra começou a ser individualizada, especialmente depois que a propriedade também passou a ser adquirida por prescrição. Entende-se por prescrição a extinção de um direito ou de uma obrigação cujo cumprimento se não exigiu dentro do prazo legal.

Na Grécia, ocorreu de forma diferente, como já explicava o filósofo Platão (429-347 a.C.), em sua obra *A República*, é imposta à classe governante (governo e exército) uma renúncia natural à propriedade, pois, de acordo com ele, estas pessoas não podiam sofrer interferências de aspecto econômico para melhor realizarem seu trabalho. Este direito de acumular riquezas era conferida aos “artesãos”, que tinham a liberdade do acúmulo de propriedades, e cabia a eles o sustento do Estado (cidade-Estado). Nesta fase republicana da Grécia, a propriedade individual levantou-se como um fenômeno jurídico de extraordinária importância e que acabou por gerar uma profunda desigualdade social.

Na mesma época, em Roma, as lutas pela posse da propriedade eram intensas. Isso ocorria porque a família de patrícios (cidadãos romanos) ganhava um pequeno lote de terra da propriedade que era coletiva. Os indivíduos que não eram patrícios, chamados de plebeus, não tinham direito a este lote de terra para cultivar e sobreviver. A noção de propriedade na Roma antiga estava vinculada fortemente aos direitos personalíssimos (espécie de direitos que não tem valor monetário), e qualquer tentativa de reforma agrária era considerada algo impensável.

Posteriormente, no período medieval, ocorreram vários conflitos entre nobreza e camponeses. Era o momento em que as manufaturas se desenvolviam e os campos eram convertidos em pastagens, criando assim uma grande massa de excluídos sem nenhuma chance de progresso. Nesta época, surgiram várias obras que abordaram os temas dos problemas sociais e a questão da terra, como por exemplo, a obra *Utopia* de Thomas More na qual ele dizia que qualquer noção de propriedade deveria ser destruída para a garantia da justiça e paz social, pois, para ele, o que realmente importa é o valor moral de cada indivíduo, e não as posses acumuladas.

O filósofo jus naturalista John Locke, em sua teoria, diz que o Estado é fundado através de um contrato social e considera que a finalidade mais significativa para os homens se unirem em sociedade políticas e se submeterem a um governo, é a conservação da propriedade. Locke defende que a propriedade é um direito natural e por isso anterior e superior a qualquer autoridade. Ressalta também que é um direito individual e está diretamente ligado ao trabalho. De acordo com ele *“a extensão de terra que um homem lavra, planta, melhora, cultiva e de cujos produtos desfruta, constitui a sua propriedade”*. Evidenciando suas teorias diz ainda que a propriedade decorre diretamente da liberdade e da racionalidade do indivíduo.

Com a Revolução Francesa, ocorrida em 1789, a propriedade se tornou um direito inviolável, com artigo previsto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento resultante desta revolução. Sobre a Revolução Francesa, leciona Paulo Torminn Borges:

“Aparentemente movimento popular contra privilégios, em verdade substituição dos privilégios da realeza, da nobreza e do clero, pelo privilégio dos burgueses, comerciantes e industriais, os novos ricos, a Revolução Francesa deu vigor novo ao direito de propriedade, tornando-o quiçá mais sólido que entre os próprios romanos.”

O código napoleônico que entrou em vigor em 1804 na França sedimentou ainda mais as conquistas da Revolução Francesa. Este código dita que a propriedade é o direito de gozar e de dispor das coisas de maneira mais absoluta, desde que seu uso não viole leis ou regulamentos. Trata-se de um retorno a idéia tida na propriedade individual romana, na qual predomina o direito de usar, fruir e dispor da coisa. A partir deste código, passamos inclusive a vislumbrar um mecanismo de desapropriação que, por um lado protege a propriedade privada, mas por outro submete a mesma ao interesse público. Importante salientar que Karl Marx, economista, filósofo e socialista alemão, critica a ideologia liberal que nasceu com a Revolução da França. Ele defende a idéia de que a terra não constitui capital, mas somente mercadoria. Sobre as idéias de Marx, Rafael Egídio Leal Silva discorre:

“O capital é o trabalho acumulado pelo capitalista, sob a forma e meios de produção, produzidos pelo trabalho. A terra não é produto do trabalho humano, pois tem sua origem no envelhecimento da crosta terrestre. É um bem finito que não pode ser reproduzido.”

O código civil alemão já não trata mais a propriedade como modo absoluto, pois, Marx e Engels levantaram vários questionamentos a respeito do caráter absoluto da terra. Defendiam a idéia da nocividade se ela não fosse utilizada de modo produtivo.

A Igreja também participou da discussão sobre o uso da terra. Além de São Tomás de Aquino (1227-1274), filósofo do catolicismo, que vê na propriedade um direito natural que deve ser exercido com a intenção de um bem comum, foi de suma importância as encíclicas papais. Como está inserido na encíclica *Mater et Magistras* (João XXIII – 1962): "Ao direito de propriedade privada sobre os bens estará intrinsecamente inerente uma função social". Segundo Telga de Araújo:

“Para a Igreja, a propriedade não é uma função social a serviço do Estado, pois assenta sobre um direito pessoal que o próprio Estado deve respeitar e proteger. Mas tem uma função social subordinada ao bem comum. É um direito que comporta obrigações sociais.”

A propriedade, tanto coletiva como individual, sempre esteve relacionada à razões ligadas à religião, à cultura, à sociedade, à política e à economia, como ocorre até os dias atuais.

Porém percebe-se que nas sociedades primitivas o modelo da propriedade era comum ou social para somente posteriormente chegar a sociedade privada. A ideologia capitalista levou ao reconhecimento da propriedade individual e a socialista a da propriedade coletiva. Contudo, não se atingiu uma divisão igualitária das riquezas. Essa má distribuição de renda e das terras a todos levou a constituição de normas que disciplinasse o uso da propriedade.

2. 2 Breve histórico no Brasil

Desde o descobrimento do Brasil, em 1500, até a criação do código civil de 1916, vigorou no país as ordenações do reino. Dessa forma, muitos costumes e leis adotados em Portugal foram trazidos para o nosso país, mas, em relação a algumas matérias, essas normas tiveram que ser adaptadas à realidade da colônia. Então, a ordem jurídica portuguesa encontrava-se nas ordenações de reino, que eram compreendidas nas ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

As ordenações Afonsinas, que vigoraram enquanto D. João I era o rei de Portugal, era composta por cinco livros. O direito de propriedade estava regulado no quarto livro, que tratava do Direito Civil. Logo no começo do século XVI, o reinado passou para D. Manuel e assim surgiram as ordenações Manuelinas. Esta manteve a mesma estrutura das ordenações Afonsinas, com cinco livros e, em relação à propriedade, não teve nenhuma mudança significativa. Enfim, as ordenações Filipinas surgiram com o domínio espanhol em Portugal e sua grande inovação a respeito da propriedade foi a punição daqueles que causavam grandes prejuízos à propriedade de outrem.

A primeira constituição brasileira, de 1824, feita no Brasil Império, trazia no seu artigo 179, no inciso XXII que “*É garantido o Direito de propriedade em toda a sua plenitude*”. Já na república, em 1891 quando foi promulgada a nova constituição, o artigo 72, parágrafo 17 seguia a idéia da constituição anterior ditando que “*O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude... As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria*”. Sobre estas duas constituições, disserta Fabíola Santos Albuquerque:

“As constituições brasileiras de 1824 e 1891, a primeira sob a égide imperial e a segunda da era republicana, asseguravam o direito de propriedade em toda sua plenitude, predominando o caráter absoluto e exclusivo da propriedade, nos moldes do Estado Liberal.”

Todavia, foi na constituição brasileira de 1934, inspirada na constituição de Weimar de 1919, que ocorreu a inserção da restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade. Isso ocorreu, pois esta constituição foi influenciada pelas idéias socialistas. A intervenção estatal volta-se aos reclamos da sociedade e não mais, do indivíduo. Garante-se o direito de propriedade, mas não podendo ser exercido contra o interesse social e coletivo, e sim na forma que a lei determinar. Em seus artigos 113, n.17 e 118, passou a considerar as minas e demais riquezas do solo, bem como as quedas-d'água, como propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, e que o direito à propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Tais princípios foram mantidos nas Constituições de 1937 e de 1942.

A constituição de 1937, inspirada na carta ditatorial Polonesa de 1935, foi outorgada e reduziu muito os direitos individuais. Ela traz expressamente que o conteúdo do direito de propriedade e os seus limites serão regulados por leis.

Depois, sobreveio a constituição de 1946, impondo que o uso da propriedade estivesse condicionado ao bem-estar social. Em seus artigos 141, parágrafo 16, e 147, preconizou que se promovesse *a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos*. Dezesesseis anos após a promulgação desta constituição, foi editada a Lei nº 4132, de 10 de setembro de 1962, que passou a regular a desapropriação por interesse social, embora de forma insuficiente no que diz respeito aos imóveis rurais para fins agrários. Foi também durante a vigência da mesma que foi construído o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30.11.64), que regulamentou a redistribuição das terras rurais no Brasil.

A constituição de 1967, feita pelos militares na época do golpe militar no Brasil, elevou a função social à categoria de princípio. Foi a primeira vez que uma constituição falou expressamente sobre a função social da propriedade privada. Porém, o artigo servia somente como um incentivo para o proprietário usar sua propriedade da maneira mais proveitosa possível a ele e a sociedade.

E em 1969, com mais uma constituição ditatorial, foi introduzido na parte de ordem econômica e social, um princípio programático (normas que traçam diretrizes e fins colimados pelo Estado na consecução dos fins sociais):

Const. 69, art. 170 (...).

“A propriedade atenderá sua função social”.

Por fim, a constituição de 1988, vigente até hoje, contém vários dispositivos sobre a propriedade, a qual se encontra inserida como direito e garantia fundamental, no *caput* do artigo 5º, juntamente com os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. Em seguida, nos incisos do mesmo artigo, garante-se o direito de propriedade (inciso XXII), que deve atender à sua função social (inciso XXIII), assegurada a justa e prévia indenização na hipótese de desapropriação no caso de necessidade ou utilidade pública. A Lei Maior conceitua minuciosamente a função social da propriedade em seus artigos 186 (propriedade rural) e 182, parágrafo 2º, (propriedade urbana). Sobre a desapropriação dos imóveis que não cumprirem sua função social, a lei discorre no artigo 184, prevendo ainda punições tributárias para esse fato, demonstradas no artigo 153, parágrafo 4º e artigo 156, parágrafo 1º. Inclui ainda a função social como um princípio geral da atividade econômica, como nos mostra o artigo 170. De acordo com Guilherme J. Purvin Figueiredo:

“Se o art. 170 da Constituição da República estabelece o princípio Constitucional da função social dos bens de produção, o art. 186 busca coibir a improdutividade (e, também, a produção obtida por meios ilícitos) na propriedade rural e o art. 182 visa reprimir a especulação imobiliária na propriedade urbana, sem descuidar da proteção ambiental.”

3 A PROPRIEDADE NO NOVO CÓDIGO CIVIL

O novo código civil brasileiro, com vigência desde 2002, evidencia no seu artigo 1.228, parágrafo 1º, que o direito de propriedade pode ser exercido de acordo com a sua função social. Levando em consideração o artigo 187 do referido código, no qual diz que “*também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico e social, pela boa-fé ou pelos bons costumes*”, constata-se que há uma consonância entre esses dois artigos. Pois o citado em primeiro legitima que a propriedade deve cumprir a sua função social e o segundo evidencia ainda mais que se a função social não for cumprida, o proprietário pode perder o direito de ter sua propriedade.

4 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O conceito da função social da propriedade recebeu relevantes contribuições da Igreja medieval e sua doutrina. Desde Santo Ambrósio, que condenava o abuso do homem no uso dos bens dados por Deus, Santo Agostinho, que via a propriedade como um direito com vistas ao bem comum, até os pontífices, mais especificamente o Papa Leão XIII, que com sua encíclica papal passou a se discutir sobre a contribuição da propriedade ao bem comum.

O evolucionar histórico dos institutos da propriedade e de sua função social acabaram por desaguar nas constituições de vários países. Tal fenômeno pode ser observado na Constituição do México de 1917, que inseria em seu artigo 27 que “*A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público [...]*”. Também na Constituição da Alemanha de 1919 – Constituição de Weimar, no seu artigo 153 dizia que “*A*

propriedade obriga e seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social".

No Brasil, somente na constituição de 1967 é que a função social da propriedade apareceu textualmente, como princípio de ordem econômica. Anos mais tarde, com a Constituição de 1988, novamente a função social é colocada como princípio de ordem econômica, com uma subdivisão nos seus efeitos conforme seja a propriedade urbana ou rural e, além disso, é inserida no capítulo concernente a direitos e garantias individuais.

É necessária a análise do artigo 5º em seu caput, e incisos XXII e XXIII, da constituição vigente no Brasil.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos ter-se seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social;

Observa-se que a todos é garantido o direito de propriedade. Porém, este direito só será legítimo se a propriedade estiver cumprindo a sua função social. Pode parecer que este princípio visa à diminuição dos direitos do proprietário sobre o seu bem, mas o verdadeiro significado da função social da propriedade não é de diminuir o direito sobre a propriedade, mas de poder-dever do proprietário, devendo este dar destino determinado à sua propriedade. Assim, a propriedade não deve atender somente o interesse do indivíduo, mas deve atender também ao interesse de toda a sociedade.

Com relação à ordem econômica, cita-se o artigo 170 da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

[..]

VI – defesa do meio ambiente;”

Nesse artigo, a propriedade e a sua função social são inter-relacionadas com a esfera econômica. Por estarem no capítulo dirigido a atividade econômica, ve-se que tanto a propriedade quanto a sua função social são consideradas como princípios gerais, constituindo uma base para o sistema. Ainda neste mesmo artigo, a função ambiental da sociedade também é trazida como um princípio, com o inciso VI. É com esta constituição que a proteção ambiental torna-se mais direta e eficiente.

Pensando no crescimento econômico do país, não pode-se justificar a degradação ambiental além dos limites necessários ao funcionamento de certa atividade ou empreendimento, pois as modernas e técnicas e os equipamentos sofisticados disponíveis ajudam a integrar a ascensão econômica com o uso racional dos recursos naturais. Assim, o desenvolvimento sustentável condicionado à função sócio-ambiental da propriedade é de suma importância no desenvolvimento econômico e financeiro do país.

Com o viés ainda na proteção ambiental, a legislação brasileira tem um conjunto de instrumentos de controle de exploração da flora nacional, sendo estes: Unidade de conservação, áreas de preservação permanente, reserva legal, áreas de inclinação média e proibição de corte de árvore ou de espécie florística.

Com foco na função social da propriedade urbana, a constituição de 1988 traz no artigo 182, em seu parágrafo segundo que *“a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de*

ordenação da cidade expressa no plano diretor.”. São passíveis de punição as propriedades urbanas que estejam inclusas no plano diretor e que trate de solo não edificado, subutilizado ou não utilizado. A propriedade urbana não pode ser alvo de especulação imobiliária, se isto for feito, o proprietário poderá perder o direito sobre seu patrimônio.

Sobre a função social da propriedade rural, a Constituição disserta no artigo 186:

“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 do trabalho;

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

Nota-se que o artigo diz que todos os critérios devem ser cumpridos simultaneamente. Subentende-se então, que sem um dos critérios estabelecidos, a função social da propriedade não é exercida de forma plena. O primeiro requisito é de aspecto econômico, enquanto o segundo diz respeito ao meio ambiente. Já o terceiro e o quarto requisito estão relacionados ao aspecto social da função da terra. Todos eles têm fundamentos em áreas diferentes do direito, mas são necessários para que a função sócio-ambiental da propriedade alcance seu objetivo de proteger o interesse público.

Já no artigo 225 da Carta Magna, o qual diz que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*, impõe que o Poder Público e a coletividade protejam o meio ambiente, pois este não é um interesse particular, e deve ser preservado também para as gerações futuras. Este artigo mostra o quanto a função social e ambiental são importantes e garante, mais uma vez, o seu cumprimento pelos proprietários.

5 CONCLUSÃO

A conceituação do direito de propriedade vem evoluindo através dos tempos, e com isso, novos princípios e regras ligadas à propriedade foram surgindo. No século XIX, a função social da propriedade entrou na constituição de vários países e começou a revolucionar o modo como a propriedade era tratada. O direito à propriedade, que antigamente era individualista e egoístico, e que visava apenas o uso da propriedade em função do seu proprietário se modificou e, atualmente, a propriedade deve atender principalmente os interesses da coletividade, proporcionando um uso mais justo da terra, tanto rural como urbana, e a proteção do meio ambiente.

A função social não é simplesmente um atributo da propriedade. É um limite positivo imposto, e que implica uma série de ônus para o seu titular, desde restrições do uso da propriedade até a proibição do seu uso exclusivo, tendo que aproveitar racionalmente da propriedade, utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservar o meio ambiente, entre alguns outros requisitos. Todos os dispositivos da função social devem ser cumpridos para que ela ocorra efetivamente.

É importante ressaltar que o não cumprimento dos requisitos legais para que a propriedade cumpra sua função sócio-ambiental, pode acarretar até na perda da propriedade, vista como a mais agressiva restrição ao direito de propriedade, pois o Estado soberano tem o poder de desapropriação nos casos previstos na lei, como é explorado no artigo 1228, parágrafo terceiro do Código Civil e artigo 184 da Carta Magna.

Conclui-se, portanto, que apesar da propriedade ser uma garantia individual prevista no artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal, se ela não desempenhar na íntegra a sua função social e ambiental, o proprietário não terá a proteção legislativa no que tange aos seus direitos de possuidor daquela propriedade. A lei só protege o proprietário que cumpre com a sua obrigação de ter

uma propriedade que se volte para o interesse comum e que não degrade o meio ambiente, que é um direito de todas as pessoas e também é garantido para as gerações futuras, como nos mostra o artigo 225 da Carta Maior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **Direito de propriedade e o meio ambiente.**

ARAÚJO, Telga. **A propriedade e a sua função social.**

Biblioteca de Direito ambiental: Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão.
(vários autores).

BORGES, Paulo Tormim. **Institutos básicos de Direito agrário.**

COTRIM, Gilberto. **Fundamentos da Filosofia.**

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no Direito ambiental.**

Monografia: Limites ao Direito de propriedade frente à sua função social – Jonathan da Silva Castro.

Monografia: O código florestal e as limitações ao Direito de propriedade – Priscila Coelho de Souza.

Revista jurídica online

SILVA, Rafael Egídio Leal. **Função social da propriedade rural: aspectos constitucionais e sociológicos.**

www.jusnavigandi.com.br

