



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTONIO CARLOS - UNIPAC
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

THIAGO DE ARAÚJO MENDES

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

**BARBACENA
2015**

THIAGO DE ARAÚJO MENDES

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Artigo apresentado à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em ___ / ___ / _____

BANCA EXAMINADORA

Membro Banca: _____

Prof. Esp. Rafael Francisco de Oliveira
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Membro Banca: _____

Prof. Esp. Fernando Antônio Mont'Alvão do Prado
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Membro Banca: _____

Prof. Esp. Josilene Nascimento Oliveira
Universidade Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Thiago de Araújo Mendes*

Rafael Francisco de Oliveira**

Resumo

Com a superação da dicotomia entre direito público e direito privado, defendida por vários autores, os direitos e garantias fundamentais passaram a se aplicar aos outros ramos do direito, inclusive ao direito civil, ocasionando uma repersonalização/despatrimonialização das relações particulares, que passaram a ter como fundamento central a dignidade da pessoa humana e não mais o patrimônio. Em razão disso, várias modificações foram trazidas aos institutos do direito civil, estando entre eles o direito das coisas. O enfoque principal se dará com relação à propriedade que passa a ter em sua configuração estrutural a função social, observando o interesse público e direito alheio, não sendo mais absoluto e pleno o seu exercício. O estudo envolve uma revisão da literatura através do levantamento da legislação e da doutrina acerca do assunto. Trata-se de importante inovação no direito de propriedade, visando garantir sua destinação adequada para a habitação, para a produtividade do solo e preservação do meio ambiente. Contudo, concretizar essa nova visão jurídica demonstra-se uma tarefa em construção, já que predomina a ideia de que o proprietário pode escolher a finalidade que dará ao seu bem da forma que melhor entender, sem observar, por exemplo, a preservação do meio ambiente. Assim, faz-se necessária uma conscientização da população sobre a obrigatoriedade do respeito à função social da propriedade.

Palavras-chave: Princípio constitucional. Propriedade. Direitos reais.

1 Introdução

A função social da propriedade é um tema muito debatido pela doutrina brasileira, principalmente no que concerne a estabelecer efetivamente qual é essa função e se todas as propriedades devem atendê-la, uma vez que o artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal dispõe que "*a propriedade atenderá sua função social*".

Muitos autores se mostram contrários à ideia de que a propriedade privada deva atender uma função social, isso porque se refere a um instrumento de manutenção para a sobrevivência do ser humano, tratando-se de uma garantia individual, não podendo sofrer

*Acadêmico do 10º período do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC Barbacena-MG. E-mail: capilaraujo@yahoo.com.br

**Professor Orientador. Especialista em Direito. E-mail: rafaeldeoliveira@unipac.br

interferência da função social, sendo inclusive garantido no inciso XXII do art. 5º da Carta Magna, o direito de propriedade. Entretanto, defendem que teria abrangência no caso de bens produtivos, além de ser exercido o poder de polícia, para coibir abusos no exercício do direito.

Não obstante, essa posição não é pacífica, uma vez que há outro entendimento no sentido de que a função social é conceito próprio da propriedade privada, pois o proprietário, no exercício de seus direitos, é incumbido de cumprir o dever social imposto pela Carta Magna, caso contrário, a propriedade perderá sua legitimidade jurídica e o proprietário não mais poderá arguir a seu favor o direito individual de defendê-la ou preservá-la.

Essa discussão também se encontra intimamente ligada à superação da dicotomia rígida entre o direito público e o direito privado, através de uma interpretação conforme a constituição, com a concretização dos princípios fundamentais, em especial da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

2 A constitucionalização do Direito Civil

O Direito Civil, ao longo de sua história no mundo romano-germânico, sempre foi identificado como o campo de defesa do patrimônio do indivíduo. Em contraposição à constituição política, era cogitado como constituição do homem comum, máxime após o processo de codificação liberal. Sua elaboração vem perpassando a história há mais de dois mil anos, muitas vezes estando alheio às mudanças sociais, políticas e econômicas que ocorreram.

Contudo, os estudos mais recentes dos civilistas demonstram que essa visão não corresponde mais a realidade existente. Não se trata, apenas, de estabelecer a inserção do Direito Civil na Constituição jurídico-positiva, mas também dos fundamentos de sua validade jurídica, que dela devem ser extraídos. Antes, havia uma separação rígida; hoje, temos a Constituição como ápice da elaboração e aplicação da legislação civil. Assim, deve o jurista interpretar o Código Civil segundo a Constituição e não a Constituição segundo o Código, como ocorria com frequência.

Isso porque o Direito Civil sempre forneceu as categorias, os conceitos e classificações que serviram para a consolidação dos vários ramos do direito público, inclusive o constitucional, em virtude de sua mais antiga evolução. Agora, deve se sujeitar, assim como os outros ramos, aos valores, princípios e normas consagrados na Constituição.

Nas palavras de Gustavo Tepedino¹, trata-se de “novos parâmetros para a definição da ordem pública, relendo o Direito Civil à luz do da Constituição, de maneira a privilegiar, insista-se ainda uma vez, os valores não patrimoniais e, em particular, a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento de sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva, para cujo atendimento deve se voltar a iniciativa econômica privada e as situações jurídicas patrimoniais”.

Assim, o princípio basilar do direito constitucional, a dignidade da pessoa humana, passou a reger as relações disciplinadas pelo direito civil. O ser humano, e não mais o patrimônio, passa a ser o centro do Direito Civil, ocasionando sua despatrimonialização/repersonalização, fazendo com que os interesses e direitos de natureza pessoal antepõem-se a direitos e interesses patrimoniais.

No presente estudo, abordaremos a função social da propriedade, que passou a integrar os direitos e garantias fundamentais, fazendo com que a propriedade não seja mais vista como um direito individual, mas vinculada à função social.

3 A função social da propriedade

A função social da propriedade nem sempre esteve presente nas constituições brasileiras. Surge pela primeira vez, de forma expressa, na Constituição de 1934 em seu art. 113, que prevê a garantia do direito de propriedade, mas estabelece que não possa ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Estabelecia ainda a possibilidade da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, da usucapião e da ocupação temporária da propriedade particular.

A Constituição de 1937 em seu art. 122 garantiu o direito de propriedade, mas deixou a critério da lei ordinária a definição de seu conteúdo e limites.

Já a constituição de 1946 inova ao trazer a possibilidade de desapropriação por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Consignou, ainda, em seu art. 147, que o uso da propriedade é condicionado ao bem estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos. Esse condicionamento era o reconhecimento da função social da propriedade.

¹TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil**: temas de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 124.

A partir de então os diplomas jurídicos passaram a prever instrumentos para colocar em prática esse princípio, como o Estatuto da Terra que estabeleceu regras para o cumprimento da função social rural e metas para a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura.

Entretanto, foi a Constituição de 1988 que tornou indissociável a união entre a propriedade e a função social, vejamos alguns artigos:

Art. 5º - (...)XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.”

“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”

“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.

Através da leitura dos dispositivos supratranscritos, observa-se que a Constituição passou a prever não só condutas negativas (abstenções), mas também condutas positivas. Dessa forma, tem-se que as faculdades da propriedade, quais sejam usar, gozar, dispor e reaver não são ilimitadas, deixando de ser plenas, uma vez que devem respeitar e coexistir com interesse público e direito alheio, demonstrando a necessidade de uma interpretação sistemática e conforme a constituição.

De acordo com Orlando Gomes², por função social da propriedade deve-se entender uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma o direito subjetivo de propriedade. Reconhecendo o ordenamento jurídico que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade torna-se social, trazendo com isto as seguintes consequências: a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) o proprietário passa a ser obrigado a exercer determinados direitos elementares do domínio; e c) cria-se um complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes.

²GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 107.

3.1 A função social da propriedade urbana

O art. 182 da Carta Magna estabelece que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Observa-se que ficou assegurada de forma expressa no texto constitucional a função social da propriedade urbana, sendo fiscalizável e passível de sanção aquela propriedade urbana que esteja incluída no plano diretor e que se trate de solo não-edificado, subutilizado ou não utilizado, ainda que edificado.

As sanções possíveis são as seguintes:

- parcelamento ou edificação compulsória;
- imposto progressivo no tempo;
- desapropriação, que só ocorre se todas as outras medidas tiverem insucesso e mediante pagamento através de títulos da dívida pública.

Assim, podemos dizer que a função social do solo urbano é cumprida pela sua utilização econômica, o que pode ocorrer com ou sem edificação.

3.2 A função social da propriedade rural

Quando se trata da propriedade rural, a exigência desta destinação social torna-se ainda mais evidente, visto ser a terra - antes de tudo - um bem de produção, que tem como utilidade própria a produção de bens imprescindíveis à sobrevivência do ser humano.

O art. 186 da Constituição Federal estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

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

Nesse mesmo sentido, o art. 2º, §1º da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) prevê que a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

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

Resta claro que a produtividade é um dos principais requisitos da função social da propriedade rural, em virtude da fundamental importância do trabalho do campo para economia e subsistência humana.

Caso sejam descumpridos os requisitos exigidos, o imóvel rural fica sujeito à desapropriação por interesse social mediante justa e prévia indenização.

Preleciona os arts. 184 e 185 da Constituição Federal:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - a propriedade produtiva.
Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

O objetivo da reforma agrária é justamente promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção, atendendo, conseqüentemente, a função social da propriedade.

O Código Civil, em seu Art. 1228, § 4º, também prevê possibilidade de desapropriação nos casos em que um considerável número de pessoas tenha realizado obras e serviços considerados de interesse social e econômico relevantes.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.
§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Outro exemplo importante encontra-se estabelecido no art. 243 da Constituição Federal que estabelece a expropriação, sem qualquer indenização, das propriedades rurais e urbanas onde foram localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho de trabalho escravo.

Diante dos artigos mencionados, constata-se que não há mais que se falar em exercício pleno e ilimitado das faculdades da propriedade, visto que ficou demonstrado que deve se respeitar as exigências estabelecidas, relacionadas ao interesse público e direito alheio, sob pena de se sofrer sanções que podem ocasionar até mesmo a perda da propriedade.

4 Considerações finais

Ao decorrer do estudo, percebe-se que o conceito de propriedade evoluiu desde sua remota definição no direito romano, se transformando em direito e atingindo status de direito fundamental, sendo tutelado pela função social.

Assim restou superado o conceito individualista e pleno da propriedade como defendem alguns autores, uma vez que a constitucionalização do direito civil alterou o fundamento desse instituto, passando do patrimônio para o preceito fundamental da dignidade da pessoa humana, devendo-se realizar uma interpretação sistemática e conforme a Constituição.

Nesse diapasão, a previsão legal constitucional sobre o direito à propriedade nos incisos XXII e XIII do Art. 5º da Constituição Federal, disposta juntamente com os direitos à vida, à liberdade e à igualdade, presentes já no caput, demonstram que o proprietário não dispõe de direito ilimitado para usar, gozar e dispor da coisa, conforme previsto pelo art. 1.228 do Código Civil.

Trata-se de importante inovação nas demandas em que o interesse social deve prevalecer, principalmente com relação à moradia, produtividade do solo e preservação do meio ambiente. Contudo, concretizar essa nova visão jurídica demonstra-se uma tarefa em construção, já que predomina a ideia de que o proprietário pode escolher a finalidade que dará ao seu bem da forma que melhor entender, sem observar, por exemplo, a produtividade do imóvel rural ou a habitação no imóvel urbano. Assim, faz-se necessária uma conscientização da população sobre a obrigatoriedade do respeito às exigências impostas ao direito de propriedade.

THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

Abstract

To overcome the dichotomy between public law and private law, advocated by several authors, the rights and guarantees came to apply to other areas of law, including civil law, causing a repersonalization/despatrimonialization the special relationship that started to have as the central basis for human dignity and not equity. As a result, several modifications were brought to the civil law institutes, being among them the right things. The main focus will be given with respect to property that is replaced in its structural configuration social function, observing the public interest and rights of others, not being absolute and complete your exercise. The study involves a review of the literature by surveying the legislation and doctrine on the subject. It is important innovation in property rights in order to ensure their proper allocation for housing, for soil productivity and environmental preservation. However, realizing this new legal view shows up a construction task, since the predominant idea that the owner can choose the purpose that will give your well the way it sees fit, without notice, for example, the preservation of the environment. Thus, it is required public awareness of the obligation to respect the social function of property.

Keywords: Constitutional principle. Property. Real rights.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28/10/2015.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28/10/2015.

DALLARI, Adilson Abreu. **Emancipação do Direito Público no Brasil.** In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). *Perspectivas do Direito Público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes.* Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social. In: **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: RT, jul-set 2002, vol. 27.

GOMES, Orlando. **Direitos reais.** Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.107.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil.** Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 28/10/2015.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil: temas de direito civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

