

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO DA PROPRIEDADE,
AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

MÁRCIA ELIZA DA ROSA

DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

**BRASÍLIA,
MARÇO 2016**

MÁRCIA ELIZA DA ROSA

DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como requisito para conclusão do Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Direito da Propriedade, Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Fabrício Ramos Ferreira

**BRASÍLIA,
MARÇO 2016**

MÁRCIA ELIZA DA ROSA

DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como requisito para conclusão do Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Direito da Propriedade, Agronegócio e Desenvolvimento Sustentável do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília-DF, ___ de _____ de 2016.

Me. Fabrício Ramos Ferreira
Professor Orientador

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela oportunidade, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades. Aos meus familiares, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. À todos os professores que contribuíram para meu aprendizado, em especial ao meu orientador, pelo suporte e incentivo.

RESUMO

Ao longo dos anos a propriedade tem sido objeto de estudos de diversas categorias para: determinar sua origem, caracterizar-lhe seu elemento e de acordo com a evolução, dar-lhe função individual ou social. O presente trabalho analisa o direito de propriedade, sua origem, evolução histórica e proteção pelas constituições brasileiras. Expõe sobre o princípio constitucional da função social da propriedade, bem como, as limitações constitucionais ao exercício do direito à propriedade privada e as formas de intervenção estatal presentes no ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Constituição. Função social.

ABSTRACT

Over the years, property has been object of study of diverse categories to: determine its origin characterizing its element and in accord to the evolution, to give it an individual or social function. The present work analyzes the right to property, its origin, historic evolution and its protection by the Brazilian constitution. It exposes about the constitutional principle of the social function of property, as well as the constitutional limitations to the exercise of the right to private property and the means for state intervention present in the legal system.

Key-words: Right of Property. Constitution. Social function.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. DIREITO À PROPRIEDADE: CONCEITO	8
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE	9
2.1. História da propriedade no Brasil	16
3. O DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	18
4. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	24
5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	25
5.1. A função social da propriedade agrária	27
5.2. A função social da propriedade urbana	33
6. LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE	36
6.1. Parcelamento ou edificação compulsória	36
6.2. Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo	37
6.3. A progressividade do Imposto territorial rural	39
6.4. Desapropriação por interesse social urbano	39
6.5. Desapropriação por interesse social rural	40
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A concepção do que seja propriedade privada sempre foi um tema controverso ao longo da história da hermenêutica jurídica. A controvérsia se justifica uma vez que a propriedade privada representa o ponto central do sistema capitalista. Não há que se falar em capitalismo sem a presença da propriedade privada.

No início, a propriedade era prevista de forma absoluta, consistindo no direito de usar, gozar e fruir das coisas. Possuía caráter personalista, oponível a todos. Ao longo dos anos, acompanhando a evolução da sociedade, o direito de propriedade passou por algumas transformações. O caráter absoluto da propriedade é, atualmente, limitado pela chamada função social. Não basta que o proprietário usufrua do seu bem com a única finalidade de satisfazer os seus desejos, é necessário que vise também o bem-estar de toda a coletividade.

O conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade revela que ela não pode mais ser considerada como mero instituto de direito privado, devido à sua constitucionalização, atuando como direito fundamental e como princípio. Além disso, as facetas da função social, as limitações e a interferência estatal demonstram a perda do caráter absoluto de outrora, relativizando-se seu conceito e aplicação, passando a ser considerada como um dos instrumentos capaz de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Sendo assim, visa o presente trabalho estudar a evolução histórica da propriedade à luz das Constituições Federais brasileiras desde 1824 até a atual Constituição de 1988, bem como, as limitações constitucionais ao exercício do direito à propriedade privada e as formas de intervenção estatal presentes no ordenamento jurídico.

1. DIREITO À PROPRIEDADE: CONCEITO

A propriedade é um instituto jurídico flexível e dinâmico, em virtude de todas as mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas na história. O conceito de propriedade sempre foi objeto de estudo dos civilistas. Vejamos alguns desses conceitos:

Para Celso Bastos (1989, v.2, p.118-119):

O conceito constitucional da propriedade é mais lato do que aquele que se serve o direito privado. É que do ponto de vista da Lei Maior tornou-se necessário estender a mesma proteção, que, no início, só se conferia à relação do homem com as coisas, à titularidade da exploração de inventos e criações artísticas de obras literárias e até mesmo a direitos em geral que hoje não o são à medida que haja uma devida indenização de sua expressão econômica.

Segundo Clóvis Beviláqua (2003, p. 127), a propriedade é o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral”, o jurista leva em conta tanto os bens corpóreos quanto incorpóreos.

Para Orlando Gomes (2004, p.109):

A propriedade é um direito complexo, podendo ser conceituada a partir de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo”. Para o jurista: sinteticamente, a propriedade é a submissão de uma coisa, em todas as suas relações jurídicas, a uma pessoa; no sentido analítico a propriedade está relacionada com os direitos de usar, fruir, dispor e alienar a coisa; e, descritivamente, a propriedade é um direito complexo, absoluto, perpetuo e exclusivo, pelo qual uma coisa está submetida à vontade de uma pessoa, sob os limites da Lei.

Para José Afonso da Silva (2005, p. 271):

O Direito de propriedade fora, com efeito, concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescindível. Mais tarde passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitá-lo, abstraindo-se de violá-lo, e assim o direito de propriedade se revela como um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito.

Segundo CARVALHO (2007, p. 2):

Propriedade é aquilo que é próprio, é aquilo que pertence a alguém. A propriedade é a coisa que, indelevelmente, pertence a alguém, a um titular, no caso, aquele que se assenhorou com *animus domini* ou *animus defintitivo*. O *animus* é a qualidade que potencializa e justifica o fato da coisa pertencer a alguém. Direito à propriedade é a faculdade atribuída a alguém de exercer certos direitos conferidos pela norma jurídica.

Maria Helena Diniz (2007, p.114) conceitua a propriedade como sendo “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Com base na doutrina alemã, diversos autores brasileiros defendem que o conceito de propriedade não deve ser visto de forma estrita, ou seja, abrangendo apenas a propriedade móvel e imóvel, mas também a abranger as relações patrimoniais como um todo, incluindo, assim, hipotecas, penhores, direitos autorais, de marcas e patentes, previdenciários, sejam relações fruto do direito privado, ou mesmo, do direito público.

O direito de Propriedade, talvez seja o mais sólido e o mais importante dos direitos subjetivos, o eixo central, a viga mestra que sustenta todo o direito das coisas. Mais que isso, a propriedade é um elemento essencial da estrutura econômica e social de qualquer Estado.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Desde época pretérita, a propriedade tem sido objeto de estudo de historiadores, juristas, sociólogos, filósofos, economistas e políticos, a fim de que se possa determinar-lhe sua origem, caracterizar-lhe os elementos, distinguir-lhe modalidades e, seguindo sua evolução, dar-lhe função individual ou social.

O instituto da propriedade, até o Estado adquirir o caráter constitucional que atualmente possui, sofreu transformações que implicaram sobremaneira não só na sua forma de tratamento e organização como também em sua conceituação, abrangência e garantias.

A partir de relatos históricos da humanidade, verifica-se que a propriedade surge inicialmente como coletiva, dada a grande quantidade de terras e recursos naturais existentes, não havendo, portanto, a necessidade de acumulação de riquezas. Por conseguinte, com o passar dos tempos, emerge o caráter familiar, passando ao feudal e posteriormente o caráter privado, evoluindo este último, para um tratamento diferenciado atingindo atualmente um caráter social, ou ainda de inserção social (Oliveira, 2006, p. 117-133).

Para COULANGES (2001, p. 55-56) a propriedade privada, tanto em Roma quanto na Grécia, iniciou-se no seio familiar e apresentava caráter sagrado, uma vez que as casas eram construídas junto ao local onde estavam enterrados os antepassados de cada família e ali se estabelecia a propriedade, pois era ali que estava o fogo doméstico.

Na história romana é possível identificar quatro modalidades de propriedade: a *quiritária*¹, a *pretoriana*², a *provincial*³ e a *peregrina*⁴, sendo que cada espécie ou modalidade de propriedade acompanha a época ou principais períodos divisores de sua história. Assim sendo, ao período do direito antigo ou pré-clássico, que se referem as origens de Roma, compreendido entre 745 a.C 149 e 126 a.C, aproximadamente, a propriedade então conhecida era a *quiritária* (a mais ampla das espécies), e posteriormente a partir do período Clássico surgiram as demais modalidades (JUNIOR, J. Cretella. 1997, p. 175).

¹ "Os romanos conheceram, relativamente cedo na história das suas instituições, uma noção quase absoluta de propriedade: o *dominium ex iure quiritium*, a propriedade quiritária. Era o poder mais absoluto que uma pessoa podia ter sobre uma coisa: o direito de utilizar como quiser, de a desfrutar e de receber seus frutos, de dispor dela livremente. No entanto, não se tratava de um poder ilimitado; mesmo na época da Lei das XII Tábuas, o poder do proprietário estava limitado, sobretudo no que respeita aos imóveis, quer no interesse dos vizinhos, quer no interesse público. Essa propriedade quiritária era reservada aos cidadãos romanos (*quirites*) e não podia incidir senão sobre coisas romanas, inicialmente apenas na cidade de Roma, mais tarde em toda a Itália" Gilissen (2003, p. 638-639).

² "A Propriedade Pretoriana ou Bonitária, desenvolveu-se pela jurisprudência do pretor, protegendo o adquirente de uma coisa, contra quem não a tinha transferido mediante ato formal. Nasceu da necessidade de proteger o adquirente de uma situação iníqua, até que se consumasse a correta aquisição da propriedade pelo usucapião" (Loureiro, 2003, p. 16).

³ "A chamada propriedade provincial dizia respeito aos imóveis situados nas províncias – pertencentes ao povo romano – sobre os quais apenas se deferia a posse aos particulares mediante o pagamento de certa quantia. Tal posse, porém, era transmissível aos herdeiros, alienável e gozava de proteção de ação real" (Loureiro, 2003, p. 1).

⁴ "A propriedade peregrina nasceu da necessidade de se garantir aos peregrinos – que não possuíam o *ius commercii* – situação de fato que lhes garantisse proteção do Estado contra terceiros, para defesa de seus bens. Criou-se verdadeira propriedade de fato, análoga à *quiritária* (Loureiro, 2003, p. 16).

Após mais de uma década de reivindicações dos plebeus por igualdade de direitos e, sobretudo, pela maior publicidade das leis, até então guardadas em segredos pelos patrícios, por volta dos anos de 451 e 450 a.C, foi promulgada a Lei das XII Tábuas, como primeira compilação de leis, trazendo em seu bojo as primeiras limitações ao direito de propriedade. Na Lei das XII Tábuas, é assegurada a propriedade de áreas para cultura, com aquisição por usucapião, após dois anos de uso, demonstrando a prioridade à produção.

Segundo Alexandre MORAES (2007, p. 7) foi o Direito romano que estabeleceu um complexo mecanismo de interditos visando tutelar os direitos individuais em relação aos arbítrios estatais. A Lei das doze tábuas pode ser considerada a origem dos textos escritos consagrados da liberdade, da propriedade e da proteção aos direitos do cidadão.

Após a queda do Império Romano, sob as influências das invasões bárbaras e aliado ao fato da ausência de uma autoridade central dotada de poder efetivo, surgiram vários conflitos de soberania com a propriedade. As invasões germanas trouxeram consigo características a propriedade até então inexistentes aos romanos, pois os germanos não admitiam o caráter privativo da propriedade, e a concebiam como uma relação de gozo sobre a coisa.

As diversas invasões que se verificaram na Europa durante a Idade Média, acarretaram num êxodo das populações urbanas que passaram a se refugiar no campo, junto aos fortes castelos, o que foi originando o sistema feudal de propriedade.

O sistema feudal baseava-se no sistema em que os pequenos proprietários eram submetidos a guarda de um grande senhor, tornando-se desse modo vassallos. Nesse sentido explica COSTA (2003, p. 13-14): "os primeiros cediam a terra aos últimos e lhes concediam o seu gozo, a sua fruição. O proprietário feudal era quem aplicava justiça e cobrava impostos, por ter poderes de soberania".

A propriedade feudal tinha como característica a não exclusividade e a sobreposição de direitos, pois de um lado havia o senhor da terra e de outro o vassalo ou rendeiro, como eram denominados também aqueles que usavam e fruíam das terras do senhorio mediante pagamento.

Esse regime feudal, conforme destaca LEVY (1973, p. 45), surgiu baseado na troca de algum tipo de renda ou serviço, pois os grandes detentores das propriedades, no Baixo Império, ao permitirem o uso da terra, exigiam dos vassalos ou rendeiros, uma contraprestação seja econômica, militar ou religiosa.

Pontifica Clóvis Beviláqua (2003, p. 127):

“A terra pertencia ao senhor: a terra era o fundamento do poder, da autoridade. O senhor, concedendo terras, obtinha homens, que lhe deviam prestações, e conseqüentemente, eram seus vassalos. Por sua vez, o feudatário, com o desenvolvimento do regime, podia fazer concessões semelhantes, a vassalos seus, continuando, sempre, vinculando às obrigações, que impusera o suserano”.

Orlando Gomes (1989, p. 118-119) lembra:

"A propriedade medieval caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário. Sobre o mesmo bem, há concorrência de proprietários. A dissociação revela-se através do binômio domínio eminente + domínio útil. O titular do primeiro concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas. Quem tem domínio útil perpetuamente, embora suporte encargos, possui, em verdade, uma propriedade paralela."

Na Idade Média a estrutura da propriedade feudal baseou-se no *status* privilegiado do proprietário e na divisão do domínio. A apropriação da terra pelo vassalo ocorria mediante o pagamento de renda. No feudalismo da Idade Média, alterou-se o caráter formal da propriedade, que se manteve ligado a um modelo econômico no qual a agricultura e a apropriação da terra constituíram as principais fontes de riqueza (CORTIANO, 2002. p. 110).

Já no fim da Idade Média, surgem vários pensadores a exemplo de Thomas Hobbes, dos quais discutiam a possibilidade dos homens contratarem a fim de formar o que hoje é chamado de Estado, pois sem um poder comum a humanidade sempre estaria em discórdia, travando-se inclusive guerras. Neste Estado é que surgiram as leis e se instituiu a Propriedade, com a criação do Estado Civil (OLIVEIRA, 2009. p. 7).

Com o desenvolvimento do comércio, da produção manufatureira e o crescimento econômico dos impérios financeiros imprime a necessidade de expansão da propriedade privada.

A era Moderna foi marcada por lutas sociais, que com o desenvolvimento econômico, fez emergir uma nova classe, a burguesia, e com isso paradigmas foram quebrados a fim de garantir maior igualdade entre os indivíduos, surgindo os direitos humanos ou fundamentais como bandeiras da época e das Revoluções, estando dentre esses direitos a serem garantidos, a propriedade.

A Revolução Comercial foi um movimento de transição de modo econômico das grandes potências, ocorridas na Idade Moderna. Os comerciantes, por exemplo, tinham de pagar uma taxa para os senhores feudais para que pudessem comercializar dentro de suas terras. Consequentemente, os produtos chegavam mais caros a uma população que não era abastada. Além disso, a Europa passava pela “Guerra dos cem anos”⁵, que deixou muitos países (vencedores e derrotados) em situações bastante complicadas em relação a produtos para manter suas populações.

Buscaram-se, então, soluções para superar essas crises. A primeira atitude foi providenciar a expansão marítima, a busca de novos mercados para satisfazer o mercado interno e para buscar novos recursos. As grandes navegações foram um marco para os tempos modernos. Essas viagens exploratórias serviram para a expansão do mundo e a busca por mares e povos desconhecidos. O ouro, a prata, e outras especiarias que estavam em falta na Europa, foram achados nos novos continentes. A descoberta do continente africano e americano deu possibilidade de explorar recursos novos.

As navegações e os descobrimentos marítimos iniciaram no século XV e os principais desbravadores foram os portugueses e os espanhóis que marcaram o renascimento do comércio na Europa. A partir daí, o modelo econômico conhecido como capitalismo começou a criar raízes, já que a burguesia estava em busca de crescimento econômico e financeiro.

⁵ Surgida em meados do século XIV, identifica uma série de conflitos armados, registrados de forma intermitente, durante o século XIV e o século XV (de 1337 a 1453, concordando com as datas convencionais), envolvendo a França e a Inglaterra. Embora a guerra tenha durado 116 anos o tempo foi arredondado para 100. A longa duração desse conflito explica-se pelo grande poderio dos ingleses de um lado e a obstinada resistência francesa do outro. Ela foi a primeira grande guerra europeia que provocou profundas transformações na vida econômica, social e política da Europa Ocidental. A França foi apoiada pela Escócia, Boêmia, Castela e Papado de Avinhão. A Inglaterra teve por aliados os flamengos, alemães e portugueses. A questão dinástica que desencadeou a chamada Guerra dos Cem Anos ultrapassou o caráter feudal das rivalidades político-militares da Idade Média e marcou o teor dos futuros confrontos entre as grandes monarquias europeias.

Com o desenvolvimento e consolidação do regime capitalista no ocidente e, conseqüentemente pelas disputas das grandes potências europeias por territórios, matérias-primas e mercados consumidores surge a Idade Contemporânea.

A Idade Contemporânea teve seu marco inicial simbólico com a irrupção da Revolução Francesa em 1789, como movimento político de reação às desigualdades do período feudal, se pretendeu alcançar aquilo que não se coadunava com o desenvolvimento social da época. Neste período, a alteração do conceito de propriedade se dá por uma imposição das novas ideias políticas e os ideais liberais da época.

No âmbito jurídico, a Revolução Francesa foi responsável por produzir três documentos que mudaram a história jurídica do mundo ocidental. a) O Código Civil Francês de 1804; b) A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; e c) A Constituição Francesa de 1.791.

Segundo Caio Mário da Silva Pereira (2004, p. 83):

A Revolução Francesa pretendeu democratizar a propriedade, aboliu privilégios, cancelou direitos perpétuos. Desprezando a coisa móvel (*'vilis mobilium possessio'*), concentrou sua atenção na propriedade imobiliária, e o código por ela gerado – *Code Napoléon* – que serviria de modelo a todo um movimento codificador no século XIX, tamanho prestígio deu ao instituto, que com razão recebeu o apelido de 'código da propriedade', fazendo ressaltar acima de tudo o prestígio do imóvel, fonte de riqueza e símbolo de estabilidade. Daí ter-se originado em substituição à aristocracia de linhagem, uma concepção nova de aristocracia econômica, que penetrou no século XX.

O Código Napoleônico é o código civil francês outorgado por Napoleão Bonaparte e que entrou em vigor em 21 de março de 1804. Concebido como um conjunto de leis que regulamentavam as relações entre os cidadãos, o Código estribou-se em três pilares que caracterizavam a burguesia surgida da Revolução Francesa: a propriedade, o contrato e a responsabilidade civil. A propriedade foi transformada em direito inviolável e sagrado, sendo à época apresentada por *Portalis* como "a alma universal da legislação". Portador da visão de mundo do final do século XVIII e início do XIX, ou seja, trazendo em seu bojo as ideias presentes no Iluminismo e na Revolução Francesa, com total ligação à queda do antigo regime e à construção da sociedade liberal, até hoje o Código Napoleão revela surpreendente

modernidade e adaptabilidade, permitindo acompanhar a transformação da sociedade francesa que, em dois séculos, passou de uma organização patriarcal à afirmação da igualdade entre homens e mulheres. Em vigência até hoje, serviu e serve de referência para incontáveis legisladores desde o século XIX.

No contexto revolucionário francês do final do séc. XVIII, resultante do absolutismo monárquico e suas injustiças, a agricultura se desenvolvia com novas técnicas de cultivo, iniciava-se a era da industrialização, a burguesia se fortalecia, passando a pretender o poder político e a discutir os privilégios da nobreza, ao mesmo tempo em que os camponeses desejavam libertar-se das obrigações feudais. De inspiração iluminista e em consequência deste conjunto de fatores, é aprovada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789 (*Declaracion dès Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 a oout 1789*).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada em 2 de outubro de 1789, consolidou os princípios filosóficos dominantes do século XVIII ao estabelecer no art. 17 que: “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente e sob a condição de uma justa e anterior indenização” (ALTAVILA, 2001, p. 293).

Para FACHIN (1988, p. 16), embora a Revolução Francesa tenha procurado dar um caráter democrático ao direito de propriedade, através da abolição de privilégios, esse direito acabou sendo diretamente condicionado aos interesses econômicos e políticos da nova classe dominante – a burguesia.

A Constituição francesa de 1791, no título I, § 4º estabeleceu a garantia do direito de propriedade, ao proclamar: “A Constituição garante a inviolabilidade da propriedade, ou justa e prévia indenização, daquela propriedade cuja necessidade pública, legalmente comprovada, exija o sacrifício” (CARVALHO, 2007, p.17).

Ao erigir a inviolabilidade do direito à propriedade, a Constituição francesa trouxe a segurança jurídica da Declaração dos Direitos do Homem, como forma de assegurar o seu exercício, impondo veto apenas para a hipótese da necessidade pública, devidamente comprovada (CARVALHO, 2007, p.18).

Com a Revolução, o instituto da propriedade ganhou novos foros e passou a engendrar o instrumento da industrialização. A propriedade que antes da revolução,

tinha uma destinação econômica voltada para a subsistência do pequeno, médio e grande produtor agrícola, passou a financiar uma nova fonte de riquezas - a riqueza industrial.

Após as revoluções liberais do séc. XVIII sobrevieram novos fatos históricos na trajetória das civilizações que mudaram, de certa forma, o paradigma de formulação de direitos fundamentais. A passagem da Idade Moderna para a Contemporânea é marcada pelo processo de Revolução Industrial, onde o modelo econômico capitalista, embora prospere na relação capital/trabalho das fábricas, conflita-se com o modelo socialista que se desenvolve no Leste da Europa, fortalecido com os movimentos sindical/anarquistas dessa era. Nesse período há uma contestação da ideia de que o direito de propriedade é absoluto, sendo dado, desde então, novo tratamento constitucional à questão (MIRANDA, 2000, p. 523).

O início do século XX foi um marco importante para a evolução do instituto da propriedade privada. O surgimento do constitucionalismo social e do Estado de Bem Estar Social⁶, bem como os efeitos da crise de 1929, mudaram de forma substancial a economia, a política, a sociedade, e, conseqüentemente, a forma de se compreender a propriedade privada.

2.1. História da propriedade no Brasil

Embora os portugueses tenham chegado ao Brasil em 1500, o processo de colonização do nosso país teve início em 1530. Nestes trinta primeiros anos, os portugueses enviaram para as terras brasileiras algumas expedições com objetivos de reconhecimento territorial e construção de feitorais para a exploração do pau-brasil.

Neste período também ocorreram os primeiros contatos com os indígenas que habitavam o território brasileiro. Os portugueses começaram a usar a mão-de-obra indígena na exploração do pau-brasil. Em troca, ofereciam objetos de pequeno

⁶ **Estado de bem-estar social, Estado-providência ou Estado social** é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes de acordo com o país em questão. Cabe, ao Estado do bem-estar social, garantir serviços públicos e proteção à população (SCHUMPETER, 1908-9).

O Estado social surgiu como uma necessidade de corrigir os excessos, desconcentrar a riqueza, a renda e controlar as desigualdades criadas pelo capitalismo livre de mercado, com a preocupação em manter um estado democrático, conciliando capitalismo e a democracia, trazendo benefícios à população dessa atividade produtiva controlada pelo Estado (OLIVEIRA, Diego Renoldi)

valor que fascinavam os nativos como, por exemplo, espelhos, apitos, chocalhos, etc.

Preocupado com a possibilidade real de invasão do Brasil por outras nações (holandeses, ingleses e franceses), entre os anos de 1534 e 1536, o rei de Portugal D. João III resolveu dividir a terra brasileira em faixas, que partiam do litoral até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Estas enormes faixas de terras, conhecidas como Capitânicas Hereditárias, foram doadas para nobres e pessoas de confiança do rei. Estes que recebiam as terras, chamados de donatários, tinham a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver a região. Cabia também aos donatários combater os índios de tribos que tentavam resistir à ocupação do território. Em troca destes serviços, além das terras, os donatários recebiam algumas regalias, como a permissão de explorar as riquezas minerais e vegetais da região. Estes territórios seriam transmitidos de forma hereditária, ou seja, passariam de pai para filho.

As dificuldades de administração das capitânicas eram inúmeras. A distância de Portugal, os ataques indígenas, a falta de recursos e a extensão territorial dificultaram muito a implantação do sistema. Com exceção das capitânicas de Pernambuco e São Vicente, todas acabaram fracassando. Desta forma, em 1549, o rei de Portugal criou um novo sistema administrativo para o Brasil: o Governo-Geral. Este seria mais centralizador, cabendo ao governador geral as funções antes atribuídas aos donatários

Com o fracasso das Capitânicas Hereditárias as terras volveram à Coroa, que prosseguiu com o sistema de concessões ou doações a colonos na forma de Sesmarias através de autoridades em nome da Coroa e isso continuou até o advento do Brasil Império, quase chegando às portas do período republicano (BORGES, 2012, p.135).

Em 1549 criou-se a Provedoria Real para registro das terras concedidas, mas a exigência de efetivo aproveitamento surgiu em 1695 com o advento da Carta Régia de 1695, quando inicia-se a política de limitação das áreas concedidas de sesmarias fixando limite para concessão de cinco léguas em quadra, bem como a fiscalização através de registro do título no Livro da Provedoria do Governo. Logo em seguida surgiu a Carta Régia de 20/01/1699 que exigia a revisão de todas as doações ou concessões efetuadas – “os quais deveriam se confirmadas pelo

monarca para subsistirem válidas”. Esta situação vai até 1795 (BORGES, 2012, p.137-138).

Em 1795, pelo Alvará foi instituída a ordem de medição e demarcação de terras concedidas ou doadas, com a finalidade voltada mais a cobrança de tributos, que vai até 1.822 com o advento da Independência do Brasil (BORGES, 2012, p.138).

O sistema de Sesmarias implantado no Brasil tornou-se muito diferente do sistema de Portugal, mas, mesmo com deficiências, o sistema de Sesmarias foi responsável pela vinda de um grande número de imigrantes portugueses para Nossa Terra, somando aos brasileiros que aqui já nasciam. Foi o primeiro sistema de colonização experimentado no Brasil (BORGES, 2012, p.138-139).

Em julho de 1822, pela Resolução 76 da Mesa do Desembargo do Paço, sede do Governo Imperial, foi extinto o sistema de Sesmarias. Esta iniciativa de extinguir o sistema de Sesmarias e suspender as concessões de terras rurais se deu em virtude da convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa (BORGES, 2012, p.142).

Em 1824 foi promulgada a 1ª Constituição Brasileira, a qual entendeu por bem garantir o direito de propriedade em toda sua plenitude, implantando aqui o sistema da propriedade capitalista e absoluta, mola mestra do surgimento de latifundiários (BORGES, 2012, p.142).

3. O DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

As constituições brasileiras são fruto das tendências sociológicas e políticas, que ao longo da história das civilizações foram influenciadas pelas teorias liberais e socialistas.

Na evolução histórica do constitucionalismo brasileiro, é possível distinguir três fases distintas, cada uma das quais marcadas por influência de valores políticos, jurídicos e ideológicos diversos na formalização das instituições em geral – e da propriedade em particular – embora seja inegável a existência de uma incorporação cumulativa dos diferentes influxos. A primeira fase está ligada aos padrões constitucionais inglês e francês do século XIX; a segunda, ao modelo norte-

americano; a terceira, ao constitucionalismo de origem alemã vigente no século XX (BONAVIDES, 1993).

A primeira Constituição brasileira foi a monárquica de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, de conteúdo liberal, marcado pelo individualismo. Falava-se de constitucionalismo, em contraponto ao absolutismo, e pugnava-se na época o compromisso com os direitos e liberdades fundamentais, a exemplo do panorama político europeu.

Declarados independentes em 1822, nossa primeira experiência como nação livre e soberana se deu à luz do constitucionalismo clássico ou, se preferimos, do constitucionalismo histórico, assim considerado o movimento de ideias construído em torno do célebre art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que assim dispunha: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não for assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição”. (...) Esse, portanto, era o clima histórico e ideológico ou a ambiente em que viria à luz a nossa primeira Carta Política, a Constituição do Império do Brasil, “oferecida e jurada” por Sua Majestade o Imperador Pedro I, aos 25 de março de 1824, em cujo art. 3º está dito, não por acaso, que “O seu Governo é Monárquico, Constitucional, e Representativo”, vale dizer, comprometido com o respeito aos direitos e liberdades fundamentais, como verdadeiras constituições daquela época. (MENDES, 2008, p. 161).

O Estado brasileiro era unitário, caracterizado pela centralização político-administrativa, e dividido em províncias. E, em confronto com os princípios liberais e democráticos, a separação de poderes era marcada pela presença do Poder Moderador, privativo de D. Pedro I, que tinha a prerrogativa de controlar a organização política do Império do Brasil, enfatizando seu caráter centralizador e autoritário.

Neste contexto, a Constituição do Império garantia o direito de propriedade, em toda sua plenitude, todavia não mencionava sua função social.

Constituição brasileira de 1824:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação..

(...)

XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em resarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação.

Seguindo-se à declaração da República, em 15 de novembro de 1889, veio a primeira Constituição republicana, de 1891, de influência norte-americana, sob atento olhar de Rui Barbosa. A então República dos Estados Unidos do Brasil constituiu-se na “união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias” (art. 1º), que se transformaram em Estados federados.

Consagrando os direitos e garantias individuais, pilares do Estado Liberal, essa Carta Política previa, na seção reservada à declaração de direitos, além do direito à propriedade, a desapropriação por utilidade pública, em conjunto com a prévia e justa indenização.

Constituição brasileira de 1891:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 17 - O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. (Constituição brasileira de 1891).

Já quanto à propriedade de marcas, inventos industriais e obras literárias e artísticas previa:

Art. 72.

(...)

§ 25 - Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporario ou será concedido pelo Congresso um premio razoavel, quando haja conveniencia de vulgarizar o invento..

§ 26 - Aos autores de obras litterarias e artisticas é garantido o direito exclusivo de reproduzil-as pela imprensa ou por qualquer outro processo

mecânico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27 - A lei assegurará a propriedade das marcas de fábrica.

Apesar de todas as críticas que recebeu, por distanciar-se da realidade brasileira e dos “fatores reais de poder” mencionados por Lassale, a Constituição de 1891 perdurou por muitos anos, sendo abolida somente com a Revolução de 1930.

Apesar ou por causa do aparente sucesso dessa atuação solitária do seu “elaborador maior”, a verdade é que, decorridas duas décadas da sua promulgação, já se tornava evidente que a Constituição de 1891 não dispunha de força normativa suficiente para ordenar o processo político, do que resultou o surgimento de insatisfações generalizadas, tendentes a aboli-la ou, no mínimo, a reformá-la profundamente. Noutras palavras, com ou sem razão, vítima de alegada falta de sintonia com os fatores reais de poder, bem assim pela ausência de clareza e intensidade nos ideais daqueles que a elaboraram, o fato é que não durou muito para que aquela Constituição despertasse “vontades reformistas”, que, afinal, se concretizaram em 1926, quando significativas alterações se introduziam no seu texto, seja na parte relativa à organização do Estado, seja na que dispunha sobre os direitos e garantias individuais. (MENDES, 2008, p. 166).

Foi apenas com a Constituição de 1934 que os brasileiros viram-se contemplados com a proteção constitucional aos interesses da coletividade, característica do Estado Social. Preocupou-se, assim, em positivizar os direitos sociais, de conteúdo notadamente programático, que se somaram aos direitos individuais. Como já explicitado anteriormente, essa Carta Magna surgiu sob a influência da Constituição do México e da Constituição de Weimar, adotando a democracia representativa, passando ao Senado as atribuições antes inerentes ao Poder Moderador.

A Constituição de 1934 previa, em seu art. 113, 17, a garantia ao direito de propriedade, “que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Estabelecia igualmente os institutos da desapropriação por necessidade ou utilidade pública e o da requisição administrativa, limitações ao direito de propriedade em prol do interesse público. Não obstante, manteve a proteção aos direitos relativos à propriedade intelectual, como inventos e marcas industriais e obras literárias, artísticas e científicas. Em 1937, após o golpe de Estado de Getúlio Vargas e a instituição do Estado Novo, foi outorgada uma nova carta política, dessa vez de caráter ditatorial.

A Constituição de 1937, também conhecida como “Constituição do Estado Novo” ou “Constituição Polaca”, foi marcada pela forte concentração de poderes no Presidente da República e pela restrição aos direitos e garantias fundamentais, a exemplo da possibilidade de censura e de pena de morte. Apesar do retrocesso na proteção de tais direitos, previu o direito à propriedade e a “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 122, 14).

Em um momento seguinte, consagrando o fim do Estado Novo e a derrubada de Getúlio Vargas, e resgatando a linha política da democracia social, outorgou-se a Carta Magna de 1946, que “- diferentemente do que ocorrera na elaboração das Cartas Políticas de 1824, 1891 e 1934 – não partiu de um anteprojeto vindo de fora, preferindo os seus responsáveis formar uma “Grande Comissão”, que adotou como texto-base a Constituição de 1934” (MENDES, 2008, p. 173). Foi, assim, uma síntese de experiências do Brasil, com os aspectos político-representativos de 1891 e sociais de 1934.

Desta forma, na Constituição brasileira de 1946, no capítulo reservado aos direitos e garantias individuais, contemplou o direito de propriedade e notadamente a desapropriação por interesse social, como vemos a seguir:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

§ 17 - Os inventos industriais pertencem aos seus autores, aos quais a lei garantirá privilégio temporário ou, se a vulgarização convier à coletividade, concederá justo prêmio.

§ 18 - É assegurada a propriedade das marcas de indústria e comércio, bem como a exclusividade do uso do nome comercial.

§ 19 - Aos autores de obras literárias artísticas ou científicas pertence o direito exclusivo de reproduzi-las. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei fixar.

Declarou, ainda, de forma explícita, que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social e que à lei caberia a regulamentação da promoção da “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (art. 147). Com efeito, ao período compreendido entre 1930 e 1964 deu-se o nome de “populismo”, devido à sua preocupação com o Estado Social.

Prosseguindo na linha do tempo e passando adiante a Emenda de 1961 à Constituição de 1946, o golpe militar de 1964 acabou com o multipartidarismo e levou à promulgação Carta Política de 1967, numa conjuntura de regime ditatorial e autoritário. Esta Carta, apesar de ter reduzido os direitos individuais, garantiu o direito à propriedade e dispôs, em seu art. 150, caput e §22, sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e sobre a requisição administrativa.

A Constituição brasileira de 1967 transformou-se em marco ao contemplar de forma explícita a função social da propriedade no título reservado à ordem econômica e social.

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

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

§1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Após vários atos institucionais, em especial os atos n^{os} 5 e 16, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, editaram a Emenda n^o 1 à Constituição de 1967, em 1969, que vigorou até a promulgação da Constituição de 1988.

4. O DIREITO DE PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, tem por escopo a prevalência do interesse social. Contemplou o direito de propriedade como direito fundamental (art. 5º, XXII), assim como a propriedade privada como princípio da ordem econômica (art. 170, II). Na visão neoconstitucional, a Constituição é uma ordem objetiva de valores, que devem ser observados por todos.

A evolução dos fatos sociais é constante e ininterrupta, mostrando a necessidade de compatibilizar as mudanças ocorridas no bojo da sociedade ao texto constitucional, evitando o engessamento da própria Constituição.

Segundo Ministro Gilmar Mendes (2008, p. 439), “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária”.

Por este motivo, a Carta Magna está em constante processo de adaptações às mudanças sociais, cabendo ao intérprete a função de encontrar harmonia entre suas normas e a realidade social e política de um dado momento histórico:

A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sócio-político-econômica e almejando sua plena eficácia. (MORAIS, 2007, p. 10).

Atualmente, percebemos que a propriedade, considerada como um direito subjetivo do proprietário até o final do século XVIII foi elevada a assumir o caráter de socialização ou destinação social. Há na propriedade uma indispensável função social objetivando formar e administrar os capitais por meio dos quais, cada geração prepara os trabalhos da seguinte.

Está a propriedade, em consequência da perda do caráter absoluto e intangível dos primórdios, assumindo uma situação objetiva, constituída, precipuamente, de deveres impostos aos proprietários, cujas prerrogativas vinculam-se ao cumprimento desses deveres, submetidos, entretanto, à utilidade pública. O texto constitucional pátrio vigente, embora garanta reiteradas vezes o direito à

propriedade, ressalva a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (artigo 5º, inciso XXIV).

A inclusão no capítulo dos direitos fundamentais é o que distinguiu a Constituição atual da anterior. A propriedade socialmente funcionalizada foi reconhecida como um direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros aqui residentes. A propriedade passou a ser, de um lado, o direito fundamental do seu titular em ver preservado seus interesses individuais, e do outro lado, o direito fundamental da sociedade em ver seus direitos e interesses incidentes sobre a primeira.

5. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A propriedade no Constitucionalismo Liberal era vista como sendo um direito perpétuo, exclusivo e absoluto, ou seja, este tripé conceituava a propriedade como sendo um único e mero direito.

Buscando uma posição intermediária entre o absolutismo da propriedade liberal e a sua negativa, surgiu no final do século passado, primeiramente na doutrina social da Igreja Católica, a ideia de função social da propriedade, ao lado das limitações tradicionais.

De acordo com Di Pietro (2007, p. 115):

A inspiração mais próxima do princípio é a doutrina social da Igreja, tal como exposta nas Encíclicas *Mater et Magistra*, do Papa João XXII, de 1961, e *Centesimus Gennus*, de 1991 do Papa João Paulo II, nas quais se associa a propriedade a uma função social, ou seja, à função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

Augusto Comte e León Duguit foram alguns dos principais filósofos e doutrinadores a sustentar a função social. 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 (FIGUEIREDO, 2004, p. 70).

Acerca do assunto, Guilherme Purvin de Figueiredo (2004, p. 70) elucidou:

(...) 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.

A partir da segunda metade do Século XX, o conceito de função social de propriedade foi alterado, em virtude da influência do constitucionalismo de Weimar e da doutrina social da Igreja Católica. Posteriormente, a doutrina se espalhou alcançando a maioria dos ordenamentos jurídicos modernos, das mais variadas vertentes. A função social passou a ser um agrupamento sistematizado de regras constitucionais que objetiva conciliar o benefício individual com o coletivo.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 insere a propriedade como um direito constitucionalmente assegurado em seu art. 5º, XXII, e limita esse direito ao exercício de sua função social, em seu inciso XXIII.

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 termos seguintes:

....

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O direito à propriedade e sua função social também são colocados no rol dos princípios da ordem econômica, no art. 170, II e III:

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;

Com efeito, percebe-se que o direito de propriedade tanto é visto como individual, como é tido como econômico. Entende-se que, ao tempo que a Constituição concede ao proprietário o direito de manter-se na propriedade, também diz que esta deverá cumprir sua função social.

José Afonso da Silva (2002, p. 788) discorre a respeito:

Indica que a função social da propriedade acabou por transformar todo regime jurídico do instituto, modificando o conceito capitalista sem, entretanto, socializa-lo, mas condicionando a propriedade como um todo, inserindo um interesse que não necessariamente condiz com o do proprietário.

Celso Ribeiro Bastos (p.9) registra:

(...) o direito de propriedade está, assim, condicionado a dois fatores independentes; o fator aquisitivo da propriedade, segundo o qual será proprietário aquele que a adquirir de forma legítima, conforme a lei, e um fator de caráter contínuo, segundo o qual é preciso que o proprietário use esta propriedade de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena.

O diploma constitucional dá garantia e seguridade ao direito subjetivo da propriedade, contudo, regula que a mesma deverá atender a sua função social. Desta sorte, impõe-se deveres para dirimir as situações que possam surgir com o uso individualista que o proprietário venha dar à sua propriedade.

Com isso, a sanção do Estado recai no proprietário quando este não concede à propriedade a referida função social e, assim, perderá a proteção jurídica do bem.

5.1. A função social da propriedade agrária

Muitos foram os institutos adotados no Brasil para o regime de posse da terra e a obtenção de sua propriedade, mas 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.

O Estatuto da Terra assegurou a todos o acesso à propriedade rural, mas condicionou esse direito ao compromisso de manter a produtividade da terra em níveis satisfatórios, bem como, de observar os elementos que compõem a função social da propriedade da terra, conforme dispõe o art. 2º da Lei:

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.

Dispõe, ainda:

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

(...)

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei. (Lei 4.504/64).

O Estatuto da Terra previu também sanções ao proprietário que não obedecer aos requisitos previstos para o cumprimento da função social. Dentre as sanções, destacamos: o Imposto Territorial Rural progressivo; a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, paga em títulos da dívida pública e, a proibição de recebimento de incentivos governamentais.

Em seu artigo 18, o Estatuto da Terra prevê, por exemplo, que a desapropriação por interesse social tem como uma de suas finalidades condicionar o uso da terra à sua função social e obrigar a sua exploração de forma racional.

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. 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, 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 de terem sido editadas 26 (vinte e seis) Emendas Constitucionais no período entre 1974 e 1985, o art.160, supracitado, foi mantido até o fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os princípios da propriedade e da função social da propriedade, incluindo-os no art.5º, incisos XXII e XXIII do Título II "Dos Direitos e Garantias Fundamentais":

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 termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A função social da propriedade atingiu, também, o status de princípio para auxiliar a ordem econômica determinada no Título VII, art. 170, da CF/88:

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

(...)

III – função social da propriedade;

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.

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.

De acordo com esse dispositivo constitucional, a função social da propriedade agrária é constituída por um elemento econômico, um elemento ambiental e um elemento social. Somente cumpre a função social o imóvel rural que atenda simultaneamente a todos esses elementos.

O **elemento econômico** pressupõe a utilização da melhor técnica agrícola, sendo que a adequação do aproveitamento racional e adequado será constatada com base nas condições geofísicas da gleba, ou seja, do seu potencial produtivo (SILVEIRA, 1988, p. 19).

A presença do **elemento ambiental** na definição do conteúdo da função social da propriedade agrícola é mais uma demonstração de que o legislador constituinte originário conferiu primazia à preservação ambiental. A Magna Carta alçou a defesa do meio ambiente a princípio da ordem econômica (CF, art. 170, IV) e assegurou a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225). A qualidade do meio ambiente influi consideravelmente na qualidade de vida.

O **elemento social** implica na observância das regras inerentes à relação de emprego e no desenvolvimento de uma modalidade de exploração da terra que atenda aos interesses dos trabalhadores, de forma a favorecer seu bem-estar. Está em sintonia com os fundamentos da República, especialmente quando a Constituição protege “os valores sociais do trabalho” (CF, art. 1º, IV) e estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, visa assegurar a todos uma existência digna, em conformidade com a justiça social (CF, art. 170, caput).

Com efeito, a redação do artigo 185, inciso 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 somente ao inciso I do art.186, estaria imune à desapropriação-sanção, ainda que não cumprisse as demais especificações elencadas no artigo 186.

O entendimento majoritário é que a contradição entre o art. 185, II, e os artigos 184 e 186 da Constituição Federal é apenas aparente, não é real, podendo ser resolvido através da utilização dos processos hermenêuticos, em uma perspectiva crítica.

É preciso considerar a premissa, segunda a qual os processos hermenêuticos devem ter como objetivo a realização e a concretização constitucional.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2002, p. 1186-1187):

Realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais, ao passo que concretizar a Constituição traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do texto da norma (do seu enunciado) para a norma concreta – norma jurídica – que, por sua vez, será apenas um resultado intermediário, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização (...) A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a construção de uma norma jurídica.

Canotilho (2002, p. 1209-1212) ensina que o hermeneuta deve observar os princípios da interpretação da Constituição:

- a) O princípio da unidade da Constituição, segundo o qual “a Constituição deve ser interpretado de modo a evitar contradições (antinomias, antagonismo) entre as suas normas”;
- b) O princípio do efeito integrador, segundo o qual “na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política”;
- c) O princípio da máxima efetividade, da eficiência ou da interpretação efetiva, conforme o qual “a uma norma constitucional deve ser atribuído o

sentido que mais eficácia lhe dê”, sendo, hoje, invocado, sobretudo, no âmbito dos direitos fundamentais (em caso de dúvida, deve prevalecer a interpretação que reconheça maior eficácia a tais direitos);

d) O princípio da justeza ou da conformidade funcional, segundo a qual na interpretação de uma norma constitucional, a entidade encarregada de a fazer “não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido”;

e) princípio da concordância prática ou da harmonização, que sem se dissociar dos anteriormente referidos, “impõe a coordenação e a combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”;

f) O princípio da força normativa da Constituição, conforme o qual, “na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em vista os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia óptima da lei fundamental”, conjugando a “historicidade das estruturas constitucionais” e a “actualização” normativa, de modo a que se coloquem no mesmo pé a sua “eficácia e permanência”.

A interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 impõe o entendimento de que a propriedade produtiva, tal como prevista no art. 185, II, é aquela cujo aproveitamento é racional e adequado (elemento econômico), promove a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (elemento ambiental), observa as normas que regulam as relações de trabalho e desenvolve um tipo de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (elemento social). Apenas a propriedade socialmente produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

A consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, da lavra de Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 24), consolidou entendimento semelhante, a saber:

[...] forte nos postulados de que a Constituição, sendo um todo harmônico de comandos magno-normativos, não toleraria supremacia de um de seus preceitos sobre o outro, e nem admitiria interpretação de seu corpo aos pedaços, como se formada fosse de compartimentos estanques, a negação da regência do art. 185 sobre o art. 184 atua como necessária negação da supremacia da produtividade sobre a função social (...), e, pois, adquire maior razoabilidade do que a simples interpretação literal, porquanto

preconiza uma inteligência integrativa entre os arts. 184 e 185 da CF/88, propondo-se a demonstrar que, do conjugado entre ambos, sequer antinomia aparente emergiria.

Marcelo Dias Varella (1998, p. 250-256), 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) para quem o hermeneuta da Constituição deve buscar o sentido do inciso II do art. 185 e dos demais dispositivos constitucionais que tratam da função social da propriedade. Não lhe parece jurídico que o inciso II do art. 185 anule todo o art. 186, nem que o art. 186 anule o inciso II do art. 185. Também se lhe apresenta estranho ao direito a eliminação das normas dos dois dispositivos. Por isso, defende a conservação de ambos, eliminando não um deles, mas sim a incompatibilidade existente entre as normas, visto que inexistiria inconstitucionalidade entre os dispositivos. Depois de afirmar que essa solução é perfeitamente aceita pela grande parte da doutrina moderna, assevera:

Neste caso, a única solução é considerar que, quando o legislador utilizou a expressão “propriedade produtiva” no inciso II do art. 185, não queria dizer “apenas produtiva, sem a atenção dos demais critérios”, mas sim pressupondo que a propriedade produtiva “também atende aos outros critérios” e que, se não fosse assim, sequer seria propriedade, pois não estaria cumprindo sua função social e, portanto, não seria garantida pelo direito constitucional (VARELLA, 1998, p. 256).

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.

5.2. A função social da propriedade urbana

Por volta de 1930 o Brasil sofreu grande processo de urbanização dado o desequilíbrio entre o meio rural e o urbano, acarretando nas migrações do campo para a cidade e gerando futuras consequências. Após a 2ª Guerra Mundial, com a intensa urbanização que o país sofreu nesse período, os problemas sociais típicos

do ambiente urbano foram se acentuando e, portanto, ganhando mais atenção em um momento em que a reforma agrária estava em pleno debate.

A concepção crítica de reforma urbana enfatiza a necessidade de reduzir as injustiças sociais e democratizar o planejamento e gestão urbana. Com o objetivo de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano, o Movimento Nacional por Reforma Urbana apresentou ao Congresso Nacional, a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que deu origem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ou seja, ao Capítulo II que dispõe sobre a política urbana.

Celso Ribeiro Bastos (1989, p. 21) destaca:

No que diz respeito à propriedade urbana a Lei maior não é tão rica. Diz tão-somente que ela há de atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor. A primeira consequência que se extrai é que a propriedade urbana não está sujeita a uma modalidade qualquer de exigência feita em nome de uma teórica concepção de que seja função social do imóvel. Só são admitidas exigências que digam respeito à ordenação da cidade, e mais, é necessário ainda que se trate de exigência inserida no plano diretor. Consequentemente, há de se manter estreita consonância com a natureza deste, que, como o próprio § 1º explicita, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Com a necessidade de regulamentar a política urbana tratada no Capítulo II da CF/88 e estabelecer normas de ordem pública e interesse social a fim de regular o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, deu-se início ao processo de elaboração de um projeto de lei que passou por mais de uma década de conflitos políticos e resultou na Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Segundo Letícia Marques Osório (2002, p.34):

A versão alcançada pela Lei, ora de número 10.257/2001, conquistada depois de onze anos de negociação e de pressão sobre o Congresso e o Governo Federal, expressa o debate acumulado nos meios técnicos e populares urbanos nos últimos vinte anos, bem como parte dos princípios estabelecidos no Movimento pela Reforma Urbana.

Segundo o Estatuto da Cidade a propriedade não é considerada apenas como um imóvel para a incidência de impostos, mas determinada a atender o direito

de moradia assegurado na CF/88, bem como a dignidade da pessoa humana. O Estatuto da Cidade possibilita o aperfeiçoamento das cidades, com melhores condições de moradia, ordenamento e planejamento urbano e saneamento básico, para que as futuras gerações possam usufruir de um ambiente viável e sustentável pela coletividade.

Relativamente à propriedade imobiliária urbana, a Constituição especificou, em seu artigo 182, §2º, que:

Art. 182.

(...)

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

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de um Município visa orientar as ações do Poder Público e da sociedade civil quanto à ordenação e ao desenvolvimento do espaço urbano - conduzindo-as a determinados objetivos – e fixar as diretrizes da política urbana municipal. Oliveira (2002, pg.103) diz que o Plano Diretor é a “lei mais forte que deve ter o Município, ao lado da Lei Orgânica (...). Ela dirigirá os destinos do Município”. Neste sentido, José Afonso da Silva:

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. (SILVA, 2000, p. 134)

O Plano Diretor aparece na Constituição Federal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Cabe a ele dotar esta política dos meios necessários para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, vejamos:

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.

Na prática, o Plano Diretor irá fixar as normas gerais de uso e ocupação do solo do Município, determinar e direcionar a implantação de equipamentos e serviços públicos, localizar e delimitar as áreas que deverão ser contempladas com políticas públicas de moradia, meio ambiente, cultura etc, com metas de curto, médio e longo prazo e regulamentar instrumentos de limitação da propriedade privada, a exemplo do tombamento, da requisição administrativa e da desapropriação.

O Poder Público municipal é o agente executor da política de desenvolvimento urbano justamente porque o uso socialmente adequado dos imóveis deve ser identificado a partir das peculiaridades de cada espaço urbano, a serem apuradas concretamente. No § 4º do artigo 182, prevê o constituinte que se exija do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado o adequado aproveitamento deste, sob pena de sanções administrativas. Desta forma, a propriedade que não cumprir sua função social pode sofrer limitações na forma de parcelamento ou edificações compulsórias, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos de dívida pública.

6. LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE

6.1. Parcelamento ou edificação compulsória

Com o advento da Constituição de 1988, o legislador deixou expresso no art. 182, § 4º, inciso I, a faculdade de o poder público promover o parcelamento ou edificações compulsórias, como sanção ao proprietário que descumpra exigência formal quanto ao adequado aproveitamento da sua propriedade.

Art. 182.

(...)

§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;

O parcelamento ou edificação compulsória seguirão os critérios estabelecidos pelo Plano Diretor ou lei complementar do Município, onde este pode notificar o proprietário de determinado imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que apresente proposta de correta utilização, conforme determinado no art. 5º do Estatuto da Cidade:

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Ao ser notificado, nas formas do art. 5º, § 3º do citado Estatuto, o proprietário dispõe de um ano para protocolar um projeto de edificação da propriedade no órgão municipal competente. Sendo o projeto aprovado, deverá iniciar as obras do empreendimento em dois anos.

Ocorrendo a transmissão do imóvel após a data da notificação, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, as obrigações previstas no citado art. 5º, são transferidas sem qualquer interrupção nos prazos estipulados pelo Poder Executivo municipal.

6.2. Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no tempo

É de competência dos municípios a instituição do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, podendo ainda, aplicar o imposto progressivo no tempo, para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, nos termos do art. 156, I, § 1º e art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal:

Art.156 – Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

§1º - O imposto previsto no inciso I **poderá ser progressivo**, nos termos da lei municipal, de forma a **assegurar o cumprimento da função social da propriedade**.

Art. 182.

(...)

§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:

....

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

O art. 7º do Estatuto da Cidade também aduz sobre a matéria:

Art. 7º. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8o.

§ 3º. É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2002, p.45), ressalta:

Como ensina de forma clara e precisa Elizabeth Nazar Carrazza, a progressividade no tempo do IPTU é um mecanismo que a Constituição colocou à disposição dos Municípios, para que imponham aos munícipes a observância de regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Tem caráter nitidamente sancionatório.

Ao decorrer cinco anos da aplicação do imposto progressivo, e ainda assim o proprietário tenha se negado a cumprir as determinações do art. 5º do Estatuto da Cidade supracitado, o Poder Público poderá aplicar um dos instrumentos mais utilizados para que a função social da propriedade urbana se cumpra: a desapropriação.

Desta forma, referido tributo acarreta uma função extrafiscal, dada sua progressividade, haja vista que é um instrumento usado pelo Estado para intervir no domínio social, não se limitando somente à formação do erário municipal.

6.3. A progressividade do Imposto territorial rural

Como é de conhecimento geral, a progressividade do ITR não tem função fiscal ou arrecadatória, mas sim função extrafiscal, servindo como instrumento garantidor da função social da propriedade, estando prevista no artigo 153, VI, § 4º, I da Constituição Federal de 1988.

A alíquota do imposto varia de 0,03% até 20% em função da área do imóvel e do grau de utilização. A alíquota cresce na medida em que diminui a proporção da área utilizada, em relação à área total do imóvel.

6.4. Desapropriação por interesse social urbano

A desapropriação prevista no art. 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal é uma das hipóteses de exceção ao art. 5º, inciso XXIV, uma vez que a indenização não precisa ser prévia nem justa.

Art. 182.

(...)

§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:

....

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.

Art. 5º.

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

A desapropriação por interesse social urbano está prevista, também, no art. 8º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e é considerado um principal instrumento para que a função social da propriedade urbana seja alcançada.

Art. 8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 408) elucida com propriedade a respeito:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública, de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação-sanção – art. 182, § 4º, III da CF), este caso com pagamento em títulos da dívida pública municipal.

O Poder Público poderá proceder à desapropriação quando o proprietário de bem imóvel urbano descumprir com a obrigação de dar uma destinação social à sua propriedade, após a superação do prazo de tributação do imposto predial e territorial urbano progressivo.

O Poder Público está autorizado a desapropriar quando o proprietário se nega a cumprir com a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização do imóvel, decorridos os cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo. Deverá, contudo, ressarcir o proprietário em títulos da dívida pública.

6.5. Desapropriação por interesse social rural

As hipóteses ensejadoras da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária estão elencadas no artigo 184 da Constituição Federal que assim aduz:

“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.”

O dispositivo em destaque trata de uma desapropriação sanção, pois, a percepção de uma indenização a ser quitada ao longo de um prazo decorre da ideia do descumprimento da função social da propriedade imposta constitucionalmente.

Não há como negar o caráter sancionador da desapropriação social. Sobre esse ponto, José Afonso da Silva (2002, p. 796) ensina que “A sanção para o imóvel rural que não está cumprindo a sua função social é a desapropriação por interesse social (...)”.

A propriedade será explorada econômica e racionalmente sempre que cumprir sua função social estabelecida no art. 186 da Constituição Federal. Exploração econômica e racional é, pois, aquela que atende aos elementos econômico, ambiental e trabalhista integradores da função social da propriedade.

Assim, a propriedade que, mesmo alcançando os índices de produtividade (atendendo ao elemento econômico) descumpra os elementos ambiental e trabalhista, pode ser desapropriada por interesse social e destinada à reforma agrária, haja vista que racionalidade da exploração consiste exatamente no atendimento de todos os elementos que integram a função social.

Assim, qualquer uso da propriedade que contrarie essa regra de conduta, configurará um ilícito passível de ser mensurado pelo órgão federal executor da reforma agrária e capaz de ensejar a desapropriação-sanção.

CONCLUSÃO

A propriedade se constituiu, ao longo da história, como um dos mais importantes direitos subjetivos da humanidade. Desde a formação da consciência da propriedade nos primeiros agrupamentos humanos (grupos familiares, tribos, clãs) e seu caráter de propriedade coletiva, ligado essencialmente a um aspecto religioso onde o vínculo com a terra, principalmente, era visto como sagrado, local onde as famílias que se estabeleciam ali sepultavam seus mortos, e como a religião doméstica estava ligada a esse espaço territorial, não se comunicavam com outra religião, de outra família.

A propriedade é um instituto jurídico flexível e dinâmico, em virtude de todas as mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas na história. Junto com o direito privado, vieram as primeiras legislações, que acompanharam lado a lado as características políticas, sociais e econômicas de cada época. Logo, surgiram as primeiras Constituições, o Código Civil, e a partir deles foram promulgadas inúmeras leis, a fim de garantir o direito a propriedade, sua função e caráter social previstos até hoje.

A Constituição de 1988 conferiu destaque ao direito de propriedade, como sendo um dos direitos fundamentais, inseridos no *caput* do artigo 5º, a partir dos quais se desdobram diversos incisos pertinentes a tal direito.

No seu artigo 5º, XXII, a Carta Magna garante o direito de propriedade, mas logo em seguida, no inciso XXIII condiciona o exercício do mencionado direito ao cumprimento da função social. Nota-se, portanto, que o direito de propriedade e a função social são dois aspectos relevantes para entendermos a questão agrária no Brasil e os conflitos dela decorrentes.

A propriedade, enquanto direito real sobre bem material ou imaterial, confere ao titular a respectiva disponibilidade, não, porém, para qualquer fim, porquanto condicionado o seu exercício à consecução de uma função social, concebida não como limitação concernente ao Poder de polícia, mas como instrumento de distribuição social dos benefícios da riqueza privada, conforme pressuposto e previsto pela Constituição Federal.

Hodiernamente, a melhor doutrina entende que a função social da propriedade é elemento essencial à propriedade. Tal entendimento atesta o grau de importância e de correlação máxima entre ambos os conceitos: não há propriedade sem atendimento à função social.

Pelo presente estudo nos foi possível concluir que a propriedade não é um direito absoluto, mas é garantida constitucionalmente. Deve ser utilizada de forma racional e consciente, tanto no que diz respeito à sua função social quanto à coexistência pacífica com os outros proprietários. E, por fim, que as restrições que lhe são impostas baseiam-se tanto no interesse social quanto no privado, estando suas formas de intervenções e limitações reguladas pelas normas constitucionais e leis infraconstitucionais, permitindo a aplicação da ordem social de forma prática e eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989, v.2.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **A função social da propriedade**. Revista da procuradoria Geral do Estado de São Paulo.
- BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Coisas. Coleção história do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003. V. 1.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros , 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARVALHO, Francisco José. Função Social do Direito. 2007. Disponível em: <http://www.funcaosocialdodireito.com.br/doc2010/FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20DA%20PROPRIEDADE%2001.doc>. Acesso em 20 de março de 2015.
- COSTA, Cassia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.
- CORTIANO Junior, Eroulths. **O discurso jurídico da Propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do Direito de Pr opriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- COULANGES, Numa Denis Fustel de. **A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. 15. Ed. São Paulo: editora Saraiva, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade e do estado. Tradução H. Chaves. São Paulo: Presença, 1984.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no direito ambiental. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. Lei 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- JÚNIOR, José Cretella. Curso de Direito Romano. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- LEVY, Jean Philippe. **História da propriedade**. Tradução Fernando Guerreiro. Lisboa: Estampa, 1973.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2000. tomo IV, v. 3.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Álvaro Borges. Novos Estudos Jurídicos. *In* A função (f(x)) do Direito das Coisas. 2006. v.11.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de. CASTRO, Janaína de. **Uma teoria sobre propriedade transnacional**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Itajaí, v.4, n. 1, 1º quadrimestre de 2009.

OLIVEIRA, Diego Renoldi Quaresma de. **A institucionalização do estado de bem-estar social como direito fundamental de quarta dimensão**. Disponível em http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13889&revista_caderno=9. Acesso em 02 de outubro de 2015.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direitos das Coisas**. 5 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943. v.I.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito econômico**. 5. ed. atual. ampl. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. **A propriedade agrária e suas funções sociais**. *In* **O direito agrário em debate**. Domingos Sávio Dresch da Silveira e Flávio Sant'Ánna Xavier (organizadores). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

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

SCHUMPETER, Joseph E. **On the Concept of Social Value**. Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado de bem-estar social](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social). Acesso em 02 de outubro de 2015.

BRASIL, **Lei nº 4.504, 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 07 de março de 2015.

BRASIL, **Lei nº 10.257, 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 21 de março de 2015.

BRASIL, Constituição de 1924. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.

BRASIL, Constituição de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 de fevereiro de 2015.