



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**Faculdade de Direito e Relações Internacionais**  
**Curso de Direito - FADIR**

**MAIKE MIKIO NAGATOMO**

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEU CUMPRIMENTO**  
**FRENTE À ANTINOMIA JURÍDICA DO ART. 185 E 186 DA CF**

**Dourados - MS**  
**2014**

**MAIKE MIKIO NAGATOMO**

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEU CUMPRIMENTO  
FRENTE À ANTINOMIA JURÍDICA DO ART. 185 E 186 DA CF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. João Nackle Urt.

**Dourados - MS  
2014**

**MAIKE MIKIO NAGATOMO**

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEU CUMPRIMENTO  
FRENTE À ANTINOMIA JURÍDICA DO ART. 185 E 186 DA CF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, realizado sob a orientação do Prof. Me. João Nackle Urt, à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados composta por:

---

Orientador: Prof. Me. João Nackle Urt

---

Prof. Dr. Antonio José Guimarães Brito

---

Prof. Me. Arthur Ramos do Nascimento

Dourados, 28 de fevereiro de 2014.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	01
INTRODUÇÃO .....	02
CAPÍTULO I – O DIREITO A PROPRIEDADE NA HISTÓRIA .....	04
1.1 – Conceito de propriedade.....	04
1.2 – Antecedentes históricos do direito de propriedade .....	06
1.3 – Roma .....	07
1.4 – Europa Medieval .....	09
1.5 – França revolucionária .....	10
CAPÍTULO II - DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL .....	12
2.1 – Antecedentes históricos .....	12
2.2 – Regime de Sesmarias em Portugal .....	12
2.3 – Colonização e regime de Sesmarias no Brasil .....	13
2.4 – Lei de Terras (Lei Ordinária n. 601/1850) .....	15
2.5 – Evolução Legal na disciplina da propriedade nas Constituições Nacionais .....	15
CAPITULO III - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	18
3.1 – Conceito histórico .....	18
3.2 – Função social da propriedade no Brasil .....	20
3.2.1 – Função social da propriedade Urbana .....	21
3.2.2 – Função social da propriedade Rural .....	22
3.3 – Desapropriação como forma de coação estatal para o cumprimento da função social ..	25
CAPITULO IV - CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL FRENTE À ANTINOMIA DO ART 185 II E 186 .....	28
4.1 – Da Antinomia Jurídica .....	28
4.2 – Posição doutrinária .....	29
4.3 – Posição jurisprudencial .....	37
CONCLUSÃO .....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	45

## RESUMO

O presente trabalho ressalta a função social da propriedade, como elemento constitutivo do conceito jurídico da propriedade. Destarte, este trabalho tem importância no sentido de perpetrar um levantamento das principais divergências doutrinárias e também jurisprudenciais, quanto à interpretação dos institutos que velam pela função social da propriedade. A possível solução dessas dúvidas permitiria uma maior efetivação do princípio da função social da propriedade e, na medida em que estaria fundamentando a intervenção estatal na propriedade privada por meio da desapropriação para fins de reforma agrária em face das propriedades estritamente produtivas, auxiliaria o estado na busca pela justiça social com uma melhor distribuição de terras, com conseqüente redução das desigualdades e aumento da produção.

Palavras-chave: Propriedade. Função social. Reforma agrária. Desapropriação.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre o direito de propriedade sob a ótica da sua função social, com foco na propriedade rural e os reflexos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Para tanto, busca-se analisar as transformações sofridas pelo instituto da propriedade no curso da história, assim como o surgimento da concepção social da propriedade e a evolução do Direito Agrário brasileiro desde a sua independência, até os dias de hoje.

A Constituição Federal de 1988 traz a função social da propriedade como um direito fundamental no rol do art. 5º, XXII. Insere no ordenamento jurídico, juntamente com o direito à propriedade, o mister cumprimento de sua função social como estatui o inciso XXIII do referido disposto.

Deste modo, a função social da propriedade condiciona o uso da mesma ao bem-estar da coletividade, tendo a finalidade de promover a justiça social, através da promoção do aproveitamento racional e adequado da propriedade, assim como condizente com os anseios da coletividade.

Além disso, a Constituição Federal traz em seu art. 186, os requisitos para cumprimento efetivo da função social da propriedade. Complementarmente, o art. 185, II, do mesmo diploma legal, afirma que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação.

O objetivo é demonstrar que o instituto da desapropriação, na hipótese de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, somente será evocado pelo Poder Público quando o proprietário da terra não observar o princípio da função social inerente à propriedade, ou seja, o proprietário deverá perseguir suas satisfações pessoais, sem prejuízo do sistema econômico, do meio ambiente e da coletividade, sob pena de tornar suas terras passíveis desta modalidade de desapropriação.

Para uma maior compreensão, no primeiro capítulo buscaremos conceituar o instituto da propriedade, assim como sintetizar de forma introdutória os principais marcos históricos que modificaram a concepção de propriedade até chegarmos ao seu conceito moderno ligado a sua função social.

No segundo capítulo estudaremos a questão da propriedade no Brasil, analisando aspectos de sua colonização, assim como toda a evolução legal no campo do direito agrário até chegarmos ao conceito de função social da propriedade consagrado na CF/88.

No terceiro capítulo abordaremos o princípio da função social da propriedade propriamente dita. Desta forma, analisaremos a evolução do seu conceito, a questão da função social da propriedade urbana e da propriedade rural no Brasil, os requisitos aos quais está condicionada a para o seu cumprimento e a desapropriação como forma de coação estatal para o cumprimento da função social.

No quarto e último capítulo está o foco deste trabalho, onde analisaremos a questão da antinomia jurídica presente na Constituição entre os artigos 185, inciso II e artigo 186. Para tanto, vamos citar e analisar a posição doutrinária dos principais autores do direito agrário e na sequência fazer uma análise do posicionamento jurisprudencial acerca do tema.

Assim, o cumprimento da função social da propriedade é de suma importância para os interesses coletivos, da mesma forma que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se mostrará um fator importantíssimo na busca pela redução das desigualdades sociais, promoção do desenvolvimento e da justiça social.

Em essência, esse estudo é fruto de um trabalho de pesquisa de revisão de literatura, de caráter descritivo com abordagem qualitativa sobre a função da propriedade com enfoque na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

## CAPITULO I – O DIREITO A PROPRIEDADE NA HISTÓRIA

### 1.1 Conceito de propriedade

O conceito de direito de propriedade é um tanto quanto complexo. Contudo diante de uma posição doutrinária majoritária, o conceito de propriedade está abarcado em ser um direito inerente ao homem, em que toda pessoa física ou jurídica tem direito à propriedade, sendo que no ordenamento jurídico são estabelecidas modalidades de aquisição, perda, uso e limites da propriedade.

Segundo Gonçalves (2011, p. 228) o direito a propriedade “trata-se do mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais e núcleo do direito das coisas”.

Cunha Gonçalves (*apud*, GONÇALVES, 2011, p. 229) define o direito de propriedade como sendo “aquele que uma pessoa singular ou coletiva efetivamente exerce numa coisa determinada em regra perpetuamente, de modo normalmente absoluto, sempre exclusivo, e que todas as outras pessoas são obrigadas a respeitar”.

O novo código de civil Brasileiro de 2002 em seu artigo 1.228, oferece uma definição relativa do direito a propriedade, sendo que nestes termos estatui que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-lo do poder de quem injustamente a possua ou detenha”.

Maria Helena Diniz (2006, p. 106) define o conceito de propriedade de forma analítica, como sendo o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Neste sentido, de acordo com entendimento doutrinário de Venosa (2004 p.179) o Código preferiu descrever de forma analítica os poderes do proprietário (*ius utendi, fruendi, abutend, rei vindicatio*) a definir a propriedade propriamente dita.

A síntese dessas faculdades presentes na senhoria sobre a coisa fornece seu sentido global. Se vista isoladamente essa descrição legal, sem dúvida que se concluiria por um direito absoluto. No próprio Código Civil, estão presentes limitações a tais poderes que ali esbarram nos direitos de vizinhanças, com amplitude maior ainda no presente Código do que em outras leis esparsas.

Gonçalves (2011, p. 230), diz que quando todos estes elementos estão reunidos em uma só pessoa, este possui a propriedade plena. Ainda sobre os respectivos elementos, nos ensina que o primeiro elemento constitutivo da propriedade é o direito de usar (*ius utendi*), que consiste na faculdade que tem o titular de colocar o bem a seu serviço, desde que não cause danos a terceiros nem infrinja a lei; O segundo é o direito gozar ou fruir (*ius fruendi*), “que compreende o poder de perceber os frutos naturais e civis da coisa e de aproveitar economicamente os seus produtos”.

O terceiro elemento é o direito de dispor da coisa (*ius abutendi*), “que consiste no poder de transferir a coisa, de gravá-la de ônus e de aliená-la a outrem a qualquer título”. Com relação a este elemento, ao autor lembra ainda que “Não significa, todavia, prerrogativa de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente, pois a própria Constituição Federal prescreve que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar social” (GONÇALVES, 2011, p. 230-231).

Por fim, o quarto e último elemento é o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), que consiste no poder que tem o proprietário de perseguir para obter o bem de quem injusta ou ilegítimamente o possua ou detenha, em razão de seu direito de seqüela.

Assim, apesar da propriedade sofrer certa limitação frente aos interesses coletivos nos dias atuais, a concepção da faculdade do proprietário poder dispor de um determinado bem no curso da história, demonstra como a propriedade historicamente foi tida como um direito absoluto, e ainda hoje tem toda uma proteção especial garantida no nosso ordenamento jurídico, sendo que, inclusive afirma a doutrina clássica como sendo este o direito real mais amplo e extenso.

Ademais, observa-se que a capacidade de dispor da propriedade, que só ao proprietário é facultado, é o mais abrangente dos poderes intrínsecos à propriedade, pois nesse caso, o dispor vincula-se ao usar e gozar, tornando eficaz e cristalino, (e historicamente absoluto) o direito de propriedade.

Vale lembrar ainda que a CF/88 consagrou o direito de propriedade, sendo que, ressalvadas as hipóteses de necessidade ou utilidade pública e de interesse social, ninguém poderá ser privado do direito a propriedade, conforme prevê os artigos 5, 182 e 184 da CF.

Assim, o direito de propriedade se mostra muito mais amplo do que um simples direito inerente à pessoa. E uma vez que o novo Código Civil não define o que vem a ser o direito de propriedade, eis que surge a finalidade de se analisar, para além de seu conceito analítico, todo o emaranhado legal que envolvem limitações ou restrições excepcionais quanto ao exercício do direito de propriedade.

Porém, como vimos o ordenamento jurídico moderno estipula limites à soberania da propriedade e ao seu exercício. Em verdade, desde o Código Civil de 1916 já havia previsão de limites ao exercício da propriedade, entretanto o Código de Civil de 2002 inovou em relação àquele ao trazer limitações constitucionais ao direito à propriedade expressas em seu corpo legal, conforme pode se notar dos parágrafos 1º e 3º do art. 1228.

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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Diante desta breve análise do conceito de propriedade, é possível perceber que existe uma consequência em virtude desse direito, pois surgem com ele também deveres ao proprietário relativos à observância das limitações sobrevindas em relação aos direitos alheios ou fundadas no próprio interesse coletivo. Assim, na sequência deste estudo, veremos que o princípio da função social permeou a história transformando o caráter absoluto da propriedade passando a exigir dela uma função social ligada diretamente ao bem-estar da coletividade.

## **1.2. Antecedentes históricos do Direito de propriedade**

A propriedade ganhou maiores contornos e vitalidade no direito romano. Os romanos tratavam a propriedade como direito intocável garantido pelo Estado. De acordo com Caio Mario (*apud*, RIZZARDO, 2009, p. 174), “A raiz histórica do instituto da propriedade vai se prender no direito romano, onde foi ele individual desde os primeiros momentos”.

Importante observar que, por mais que a propriedade romana seja considerada e citada pela maioria dos autores como “absoluta”, Stefanini (1978, p. 08) lembra que mesmo em Roma a propriedade já sofria algumas limitações ao direito de vizinhança e também ao interesse público.

De acordo com Bittar (1991, p. 20) com a evolução do estado e com a intervenção cada vez mais presente no domínio social, passou a se pensar no uso da propriedade relacionando-o com o bem da comunidade, de modo a se investir contra a ideia de que o proprietário, dentro dos seus limites de propriedade territorial é um soberano absoluto.

Pereira, (1984, p.60) bem observa que a propriedade é um instituto que sempre esteve sujeito a influências externas, sejam elas religiosas, econômicas, políticas ou sociais, que levam a modificação de sua natureza e estrutura de acordo com o contexto do momento histórico.

Destarte, na construção do direito de propriedade, também foram muitas as influências que construíram a doutrina da denominada função social da propriedade.

Deste modo, cumpre destacar, a evolução do conceito de propriedade na antiguidade, destacando o período envolvendo Direito Romano, o Direito Europeu Medieval, o Direito Francês e, posteriormente a evolução ocorrida no Direito Brasileiro.

### **1.3 Roma**

No direito romano, período arcaico (Século II a.C.), a propriedade era concentrada na ‘gens’ (família). O ‘*Pater Familias*’ era o chefe da família, que tinha o poder de decisão sobre patrimônio: terras, escravos e animais. Estas famílias possuíam direitos políticos e à propriedade, e eram conhecidas em Roma como Patrícios, enquanto de outro lado estavam os plebeus, que não compartilhavam de tais privilégios (LAMBLÉM, 2001, p. 20-21).

A propriedade era intimamente ligada à posse, sem a qual todo o direito à coisa desaparecia. Apresentava como características ser perpétua, exclusiva, absoluta, isenta de impostos e extensiva a tudo o que se encontrava acima e abaixo do solo.

Durante o período da monarquia, Ferreira (2002, p. 45) diz que já havia entre patrícios e plebeus conflitos pela posse da terra, pela eliminação da prisão por dívida e pela conquista dos direitos políticos. Tais conflitos se agravaram, e após muitas divergências, os plebeus conquistaram o direito de participar como tribunos, representando assim o povo junto ao senado em Roma.

Em consequência das guerras de conquista, houve um repentino crescimento dos domínios do Império Romano, fazendo com que as questões relativas à terra ganhassem ainda mais espaço e importância, levando a criação da primeira Lei para tratar da distribuição de terra, já no ano de 367 a.C.

A concentração de terras deu origem a uma época de revoltas sociais, de tentativa de reforma agrária e de revolta de escravos. Os irmãos tribunos Tibério e Caio Graco, oriundos da plebe, insurgindo-se contra sistema estatal de escravidão, vislumbraram uma segunda tentativa de repartição de terras.

Ferreira (2002, p. 46) relata que Tibério Graco, eleito tribuno do povo, sugeriu delimitar a quantidade de terras para cada cidadão; propôs também que a terra poderia ser arrendada, mas não vendida, entre outras modificações de cunho social e não individualista como a maioria dos tribunos queria. Seu projeto, porém foi vetado e Tibério Graco foi assassinado.

Conforme Stefanini (1978, p. 11), após assassinato de Tibério Graco, seu irmão Caio Graco, dentre outras coisas fez instalar em 122 a.C. colônias agrícolas, ocupadas através de repartição territorial entre cidadãos romanos de pequenos recursos que se dispuseram a fazer prosperar estas regiões e constituindo uma classe camponesa sólida que, mais tarde “foram o germe do regime feudal de produção e de agregação social, constituindo ricas e prosperas regiões agrícolas e poderosas forças políticas”.

Godoy (1998, p. 22) afirma que na última fase do Império, com a crise da pequena propriedade rural e o aumento do número de latifúndios, aliado ao declínio da autoridade estatal, desencadeia-se um processo de estruturação econômica e social com características pré-feudais, pela formação de alguns tipos precários da propriedade.

Desta forma em Roma existiram distintos regimes proprietários, cada um com suas peculiaridades, sendo que Alves (*apud* CARVALHO, 2007, p. 285) afirma que:

No período pós-clássico, essas diferentes espécies de propriedade vão desaparecendo até que, no tempo de Justiniano, só vamos encontrar – como no direito moderno – uma única, disciplinada por normas que, no período clássico, se aplicavam a uma ou outra das diversas espécies.

Por fim, Cretella Júnior (1973, p. 153) afirma que a propriedade romana passou por uma evolução da noção individualista, com o poder ilimitado e soberano, até chegar a uma concepção marcada pelo caráter social, encontrado na época de Justiniano, imperador bizantino.

## 1.4 Europa Medieval

Como vimos, com a queda do Império Romano desencadeou-se um processo de estruturação econômica e social já com características pré-feudais, e com as invasões bárbaras desintegrando os territórios Romanos conquistados, este período ficou marcado pela fragmentação do domínio da propriedade.

Godoy (1998, p. 22) afirma que durante a Idade Média, predominou o feudalismo no continente europeu como sistema social, político e econômico. Afirma ainda que este fato influenciou diretamente na forma de apropriação e manutenção da propriedade imobiliária da terra.

Godoy (1998, p. 22) afirma ainda que nesse sistema feudal, o rei estabelecia uma relação de vassalagem com os senhores feudais, havendo uma troca de benefícios normalmente consistentes em armas, homens para sua proteção ou gêneros oriundos da produção. Esse vassalo, por sua vez, constituía outras relações com terceiros. E, desta forma, criou-se uma rede de inter-relacionamentos, político, jurídico, social e econômico, fundada em uma linha de assistência recíproca de auxílios e alianças, o que deu causa ao vínculo de quem possuía a terra e não a cultivava, e os que a trabalhavam, mas dela não eram proprietários.

Rocha (1992, p. 22) esclarece que nesse período a propriedade transformou-se em símbolo de poder e que o conceito unitário da propriedade modificou-se, tendo agora a concorrência de vários proprietários em relação ao mesmo bem, tendo em vista que havia o domínio eminente (Estado), o domínio direto (senhor) e o domínio útil (vassalo).

Tendo em vista que as relações de vassalagem se mostravam abusivas, este sistema de interdependência não se sustentou. Godoy (1998, p.22) afirma que com a gradativa ruptura do sistema feudal na baixa Idade Média, houve o renascimento do comércio europeu impulsionado com a formação dos burgos, ao mesmo tempo em que a burguesia se voltava contra a estrutura hierárquica da sociedade e os privilégios feudais, já que não levavam nenhuma vantagem neste modelo do sistema feudal. Assim, com as revoluções burguesas, ressurgiu no Direito Francês o conceito de propriedade livre e de caráter individualista, lembrando a concepção de propriedade individual romana, que marca o Direito Moderno.

## 1.5 França revolucionária

A Revolução Francesa foi responsável pelo desenvolvimento das atividades comerciais e com ela extinguiu-se a superposição dominial da propriedade que havia no sistema de vassalagem feudal. Promoveu ainda a ascensão da burguesia e a tentativa de igualdade entre os homens, instituindo reflexos marcantes na concepção da propriedade.

Sahid Maluf (1998 p.126) afirma que o lema da revolução, "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" (*Liberté, Egalité, Fraternité*) universalizou-se como sinônimo de uma revolução humanitária. Desta forma, a Revolução Francesa marca um período em que não se aceitaria mais a dominação da nobreza, só se admitindo um governo que, legitimado constitucionalmente, é submetido ao controle do povo por meio de eleições periódicas.

Borges (1998, p. 22) lembra que apesar de seu caráter popular, com a revolução francesa ocorreu em verdade uma troca dos privilégios que antes eram da nobreza e dos senhores feudais e que agora passaram para as mãos da burguesia.

Nas palavras do autor “a revolução francesa, aparentemente movimento popular contra privilégios, em verdade substituição dos privilégios da realeza, da nobreza e do clero, pelo privilegio dos burgueses, comerciantes e industriais, os novos ricos”.

Um marco na história da propriedade adveio com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que em seu art. 17 estabeleceu que “Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada, o exigir evidentemente e sob condição de justa e previa indenização”.

De forma sistêmica, o Código Civil de Napoleão de 1804 estabeleceu outras inúmeras regras legais no trato da propriedade que vieram a consagrar a propriedade como um direito natural, imprescritível e inviolável, de forma que ninguém poderia ser dela privado senão quando a necessidade pública, legalmente constatada o determinasse, e ainda e sob a condição de uma justa e prévia indenização.

Desta forma, a Revolução Francesa deu força ao direito de propriedade, e conforme Borges (1998, p. 22) “tornando-o até mais sólido que entre os romanos”.

Sobre a Revolução Francesa, Borges (1998, p. 22) afirma ainda que:

O direito de desapropriar, conferido no estado pelas constituições que se inspiraram nas declarações de direitos advindas da revolução francesa e do movimento de independência dos Estados Unidos, consolidou o direito de propriedade. Foi uma conquista na área dos direitos individuais contra o absolutismo do estado.

Diante dessa condição, de forma sucinta Godoy (1998 p. 25) afirma que com força nesse ideário, a propriedade individual privada e a autonomia da vontade, inúmeros países inspiraram-se para compor suas legislações civilistas do século XIX, na Europa Ocidental, e também no restante do mundo, inclusive na América. Todas essas legislações colocaram a família, a propriedade privada individual e a autonomia da vontade como os pilares de sustentação da lei civil.

## CAPITULO II - DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

### 2.1 Antecedentes históricos

A determinação da propriedade brasileira, nos moldes da concepção do “mundo europeu”, começou a ser definida antes mesmo da colonização do território onde viria se estabelecer o Brasil.

Portugal e Espanha travavam uma disputa pelo domínio de terras que ainda estavam por serem identificadas. Diversos tratados foram realizados, tais como o Tratado de Alcaçovas (1479), a *Bula Inter Coetera* (1492), e após tensões entre estas duas nações, por fim acabou por se firmar a “*Capitulación de la Repartición del Mar Oceano*”, que ficou conhecida por Tratado de Tordesilhas, que concedeu a Portugal o domínio das terras tupiniquins.

Assim, a colonização do Brasil teve início com a criação das capitâncias hereditárias, ocasião em que, conforme Ferreira (2002, p. 109-110), houve uma divisão de todo o país em 15 “lotes” e a concessão destes a 12 donatários, dando início ao regime sesmarialista.

### 2.2 Regime de Sesmarias em Portugal

À época da implantação de seu regime sesmariário Portugal vivia em uma crise marcada por conflitos internos entre nobres proprietários e camponeses, escassez de trabalho e fome, causada pela crise no abastecimento de gêneros alimentícios.

Desta forma, imbuído da ideia básica de que, se todas as terras agricultáveis fossem cultivadas por seus donos, haveria produção suficiente de forma a suprir a fome no reino português, Dom Fernando I fez baixar em 1375, a Lei das Sesmarias que em síntese, nas palavras de Stefanini (1978, p. 21), previa que:

[...] todos os detentores de herdades sob qualquer título tinham obrigação de acudir o interesse social na meta do abastecimento dos produtos carentes, sob pena de, não cultivando as terras e produzindo os bens primários, nem cedendo a outros que as quiserem cultivar, o sesmeiro “confiscaria” estas áreas, redistribuindo a colonos sem terras, desejosos de trabalhá-las.

Importante observar que o tal “confisco” previsto na Lei de sesmarias portuguesa, em verdade, consistia numa medida que atingia somente a posse do bem, sendo que aquele que era beneficiado pela concessão de determinada porção de terra “confiscada” para cultivar, estava sujeito ao pagamento de uma renda ao detentor do domínio, de tal forma que, conforme Stefanini (1978, p. 22), “abstrai-se, *ipso facto*, que a propriedade, como dogma jurídico, permaneceu ileso, não obstante violentada por necessidades prementes da época, em vista do estrangulamento da economia lusitana”.

Porém o sistema sesmarial implantado em Portugal, diante da situação política, econômica e social vivida, deu certo e o país conseguiu promover o aproveitamento das terras inócuas, e com isso alavancar a produção melhorando a situação do país.

### **2.3 Colonização e Regime de Sesmarias no Brasil**

Como vimos a colonização do Brasil teve início com a criação das capitâncias hereditárias e com a decisão do Rei D. João III de implantar no Brasil o regime sesmarialista (que já havia obtido sucesso em Portugal), com a criação do regime de capitâncias hereditárias na nova colônia, dividindo todo o país em 15 “lotes” e concedendo a 12 donatários (FERREIRA, 2002, P.109).

Tal regime obteve êxito em Portugal diante da situação vivida por àquele país, porém, nas palavras de Stefanini (1978, p. 22-23):

[...] o sistema trasladado para o Brasil, 157 anos depois, chamado também de sesmarialismo, em nada se assemelha a esse regime fundiário estatuído em Portugal de D. Fernando, porquanto as figuras jurídicas foram geradas em épocas diferentes, por exigências sociais desconformes, e sobre dessemelhantes estruturas territoriais.

Assiste razão ao autor, pois como vimos, à época da implantação do regime semarialista em Portugal, este país vivia uma crise de falta de abastecimento de gêneros alimentícios diante do não aproveitamento das terras agricultáveis, e num contexto em que era grande o número de desempregados dentro de um país de dimensões territoriais reduzidas.

Neste sentido, Laranjeira (2000 p. 27) diz que o sistema sesmarial, o qual seria uma forma ideal para o Reino, com sua reduzida superfície e as necessidades de sua população, foi aplicado no Brasil de forma precipitada, devido às suas peculiaridades, entre as quais, a dimensão territorial e a escassa população.

Assim, nas palavras de Ferreira (2002, p.110 - 111):

O instituto da sesmaria surgiu em Portugal com a finalidade de aproveitamento de terras incultas por negligência de seus proprietários. [...] No Brasil colonial não existiam propriedades abandonadas, mas terras virgens para serem cultivadas e aproveitadas.

Desta forma, o regime chamado sesmarial implantado no Brasil, além de não obter sucesso já àquela época, ainda gerou consequências na distribuição de terras que permanecem notáveis até os dias de hoje em nosso país.

Ferreira (2002, p. 1010-111) afirma que a instituição das semarias no Brasil ensejou o nascimento do latifúndio, e que “Essa estrutura ainda permanece no país, com imensos latifúndios espalhados por toda a parte, gerando tensões e distorções sociais”.

O autor lembra ainda que os donatários das sesmarias “exerciam autênticos poderes de soberania, inclusive o de conceder sesmarias, fundar vilas, organizar a administração, desempenhar funções judiciais”, na qualidade de representantes do rei (FERREIRA, 2002, p. 110).

Por muito tempo, houveram várias tentativas frustradas de se regulamentar as concessões das sesmarias, e neste íterim, conflitos entre as autoridades administrativas e a Coroa Portuguesa levaram ao advento da Resolução de 17.10.1822, que extinguiu o regime de sesmarias e iniciou um período sem lei, onde predominou o regime de posse.

A respeito desse período Stefanini (1978, p. 50) aduz que:

A situação fundiária, que estava toda conspurcada por situações jurídicas irregulares e extravagantes, passou a ser omissa. Patenteou-se a impotência do Reino em ministrar remédios eficazes para corrigir os erros, ficando a matéria legislativa agrária vazia de textos disciplinadores. Foi um período de abandono jurídico, de abdicação legal das responsabilidades fundiárias. Não se tinha mais acesso algum à propriedade de direito, supervindo uma vacância legislativa no que tange à matéria de alienações de terras públicas, bem como à normatividade do processo de transladação do patrimônio público para o particular e suas formas de aquisição, abrindo-se, assim, às portas a livre ocupação de terras.

## 2.4 Lei de Terras – Lei Ordinária nº 601/1850

Este período “sem lei” que vigeu a partir da Resolução de 1822 apenas terminou em 1850, quando por iniciativa de José Bonifácio de Andrada e Silva, foi editada a Lei nº 601, chamada de Lei de Terras, a qual tinha por escopo redefinir as terras que estavam sob comando ou posse dos particulares, regularizando-se a ocupação útil do território brasileiro. Através dessa lei, o legislador imperial definiu o termo “devoluto”.

Assim, o art. 3º da Lei nº 601<sup>1</sup>, prescreve basicamente que terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual.

Desta forma, ficou regulamentado o domínio das terras, determinando que àquela época, tudo o que estivesse desocupado, desabitado, não cultivado, vago e não reservado legalmente para uso público, seria devoluto. Assim, a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulada pelo Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 representou um grande marco na história da propriedade territorial. Sua finalidade principal foi definir, então, o que estava no domínio ou na posse de particulares, para, por exclusão determinar o que era o domínio público.

## 2.5 Evolução Legal na disciplina da propriedade nas Constituições Nacionais

Conforme ensina Olavo Acyr de Lima Rocha (1992, p. 31 – 37), a Constituição Imperial de 1824<sup>2</sup>, em seu artigo 179, inciso XXII, trouxe a previsão de que “é garantido o

---

<sup>1</sup> Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

<sup>2</sup> 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 indemnizado do valor della.

Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”, sendo consignada ainda a ressalva da possibilidade de desapropriação a favor do “bem público”, mediante prévia indenização.

Neste ditame, a Constituição Republicana de 1891<sup>3</sup>, em seu artigo 72, §17, declarava que “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

A Constituição de 1934, seguida pelas de 1937 e 1942, não trouxeram alterações relevantes, asseveravam basicamente que o direito à propriedade não prevaleceria sobre o interesse social ou coletivo.

A Constituição de 1946 manteve o direito já consagrado nas Constituições anteriores, mas foi mais além, definindo em seu artigo 147 que a propriedade deveria estar em concordância com o bem-estar social, declarando ainda “a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Senão vejamos:

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 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.

Em 1962, foi promulgada a lei nº 4.132, que regulou a desapropriação por interesse social, trazendo em seu artigo 1º a previsão de que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social”.

Assim, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01, denominaram a função social. Porém, nos dizeres de Araújo (1999, p. 163):

O nosso Direito Agrário positivo acolheu a noção de função social a partir da Lei 4.504, de 30.11.64 – Estatuto da Terra, a qual foi a primeira dentre todas

---

<sup>3</sup> CF 1891. Art.72 - § 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

as legislações latino-americanas sobre reforma agrária, se não a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais.

A Constituição de 1969, nos passos das anteriores, garantiu o direito à propriedade, bem como a sua função social, conforme se denota da leitura dos artigos 160 e 161, *caput* e § 2º do referido diploma.

A Constituição de 1988 trouxe vários dispositivos regulamentando a questão da propriedade, destes, destacam-se o inciso XXIII do art. 5, que declara expressamente no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais que “a propriedade atenderá a sua função social”; o artigo 182, § 2 e o artigo 186 que estabelecem critérios para aferição do cumprimento da função social, e por fim o artigo 184, que traz expressamente a previsão de desapropriação por interesse social por descumprimento da função social da propriedade.

Assim, a CF/88 inovou vez que, além de trazer os dispositivos de garantia ao direito de propriedade, trouxe também para o proprietário o dever de se observar a função social da propriedade sob uma possibilidade real de ser penalizado e ter restrito seu direito à mesma.

## CAPITULO III - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

### 3.1 Conceito histórico

A propriedade cumpre sua função social quando utilizada de acordo com as normas positivadas, devendo estar em consonância com as limitações de uso e gozo impostas pelo Estado em favor dos interesses coletivos e sociais. Nota-se que o princípio constitucional da função social da propriedade demonstra que o interesse público deve prevalecer frente ao particular, neste caso específico, cingindo o direito a propriedade privada.

Um dos primeiros a afirmar que a propriedade deveria cumprir uma função social foi o filósofo francês Leon Duguit (*apud*, CARVALHO, p. 236-237) que sintetizou que a propriedade não deveria ser absoluta, com um fim em si mesmo. Afirmava ainda o autor que “a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em continua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.

A teoria acerca da concepção de Duguit não foi totalmente aceita pela a maioria da doutrina, mas este autor foi um dos precursores da ideia, e seu trabalho contribuiu para o aprofundamento do estudo acerca da função social da propriedade.

Quanto à positivação da função social da propriedade, afirma Carvalho (2007, p. 122) que teve início com o advento da Constituição mexicana de 1917<sup>4</sup>, e posteriormente com a Constituição alemã em Weimar, em 1919. Afirmava ainda o autor que:

---

<sup>4</sup> Art.27. A propriedade das terras e águas, compreendidas dentro dos limites do território nacional, pertence originalmente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo assim a propriedade privada.

As expropriações somente poderão fazer-se por causa de utilidade pública e mediante indenização. A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana. Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para ordenar os assentamentos humanos e estabelecer adequadas previsões, usos, reservas e destinos de terras, águas e florestas, para efeito de executar obras públicas e de planejar e regular a fundação, conservação, melhoramento e crescimento dos centros de população; para preservar e restaurar o equilíbrio ecológico; para o fracionamento dos latifúndios; para dispor, nos termos da lei, sobre a organização e exploração coletiva dos ejidos e comunidades; para o desenvolvimento da pequena propriedade agrícola em exploração; para a criação de novos centros de povoamento agrícola com terras e água que lhes sejam indispensáveis; para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos recursos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade. Os núcleos de população que careçam de terras e água ou não as tenham em quantidade suficiente para as necessidades de sua população, terão direito de ser dotadas destas, tomando-as das propriedades próximas, respeitada sempre a pequena propriedade agrícola em exploração. (MIRANDA, 1987, p.180)

[...] a constituição mexicana de 1917 representou, certamente, o marco inicial de uma nova cultura política e social do direito, porquanto inovou, no âmbito legislativo, criando uma nova vertente, a vertente social.

Na busca por uma definição do que vem a ser a função social da propriedade, Dallari e Ferraz (2006, p. 73-74) preconiza que:

Numa primeira concepção, considerar-se-á que a ‘função social da propriedade’ consiste em que esta deve cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem (ou pelo menos não poderá ser utilizada de modo a contraditar estes interesses), cumprindo, destarte, às completas, suas vocações naturais, de molde a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade (ou, pelo menos, não poderá ser utilizada de modo a adversa-las).

Após a evolução sofrida pelo conceito de função social da propriedade, pode-se dizer que hoje ele abarca outro conteúdo ligado à busca pela justiça social. Assim, depreende-se que o conceito moderno de função social da propriedade visa a busca por uma sociedade mais justa, sendo que a observância do uso da propriedade deve ser feito de forma a promover não só o bem individual do proprietário, mas o bem da coletividade, ou no mínimo de forma a não prejudicar a os interesses coletivos.

Nesse ínterim, Alexandre de Moraes (2006, p. 268) faz referência à função social caracterizando-a:

[...] como elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstrada a substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir.

Portanto, o conceito de função social da propriedade surgiu com a finalidade de evitar o mau uso e o abuso do proprietário na exploração da propriedade, de forma a orientar a exploração da mesma, a ser feita levando-se em consideração as necessidades e o bem estar da coletividade.

### 3.2 Função social da propriedade no Brasil

Seguindo a concepção moderna de função social, a CF/88 em seu art. 5º, inciso XXIII, preconiza que “a propriedade privada atenderá a função social”. Para isto, deverá a propriedade ser aproveitada de forma harmônica em favor do bem maior coletivo, ultrapassando os limites individualistas antes absolutos e agora ainda mais relativizados em favor do interesse social.

Destarte, a propriedade e a função social são apontadas no Título VII da CF que trata da ordem econômica (art. 170, II e III), como sendo formas nobres e assecuratórias de vida digna a todos os membros da sociedade (art. 170, *caput*).

A professora Mariana Moreira (*apud*, DALLARI e FERRAZ, 2006, p. 29) leciona que a função social que deve cumprir a propriedade é tema que já fazia parte de nosso ordenamento jurídico-constitucional desde a Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional 1/1969. Todavia, embora tal regime fosse obrigatório para toda e qualquer propriedade, condição mesma para sua proteção constitucional, não possuímos na legislação infraconstitucional normas que determinassem o conteúdo da expressão e que pudessem ser exigidas dos proprietários.

A CF/88 dispõe nos seus artigos 5º e 6º, que será mantido o direito de propriedade, por ser um direito subjetivo e, que está terá de cumprir uma função social. Assim, ao mesmo tempo em que a Constituição garante ao indivíduo o direito de adquirir uma propriedade, ela também faz ressalvas ao cumprimento da função social como um dever inerente à própria propriedade.

Assim, se a propriedade não cumpre os ditames Constitucionais, o Estado revestido do poder de soberania poderá intervir no domínio social. Em verdade, por ser o funcionalismo social de observância obrigatória pelo proprietário, uma vez comprovada a utilização errônea da propriedade, o Estado tem o dever de cumprir seu papel interferindo nela, na busca da justiça social.

De acordo com os ensinamentos de Eros Roberto Grau (*apud*, MOREIRA PIRES, 2008, p. 73) o conceito de justiça social significa:

Justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirações em razões micro, porém macroeconômicas; as correções na injustiça da repartição deixam de ser

apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigências de qualquer política econômica capitalista.

No mesmo sentido, Maluf (1998, p. 77) afirma que a CF em seu artigo 5, XXII:

Assegurou a propriedade privada sem torná-la, entretanto, intangível sob a ótica do poder público, pois previu e regulamentou as hipóteses de ingerência nos bens de domínio particular, quando necessária para o bem comum. (...) Portanto, ao mesmo tempo em que a propriedade é regulamentada como direito individual fundamental, revela-se o interesse público de sua utilização e de seu aproveitamento adequados aos anseios sociais.

Na CF/88, além das previsões genéricas referentes ao direito de propriedade, está delineada a forma e o modo para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da propriedade rural, sendo que há distinções sobre seus regimes, diferenciando a propriedade urbana (artigo 182, §2º) da propriedade rural (artigos 184, 185, 186), além de outras manifestações de propriedade, reguladas por regras específicas.

### **3.2.1 Função social da propriedade urbana**

Assim, a CF/88 em seus artigos 182<sup>5</sup> e seguintes, regulamentados pela Lei n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, ocupou-se da política urbana, também fazendo referência ao cumprimento da função social da propriedade urbana, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes durante o desenvolvimento urbano a ser executado pelo Poder Público municipal.

O Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001, estabeleceu ainda em seu art. 39 outros critérios para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade urbana. Senão vejamos:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

---

<sup>5</sup> 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.

Nota-se que o uso e exploração da propriedade urbana de forma individualista cedem espaço para um conceito social, onde o direito de propriedade tem de ser exercido e estar em conformidade com os interesses da coletividade.

Ademais, cabe ao poder público, em especial ao município, fiscalizar e promover o uso da propriedade urbana em conformidade com os interesses da coletividade. Assim, nas palavras de Flores e Santos (2002, p. 15):

Quanto à função social da propriedade urbana, deve o Poder Público chegar ao maior equilíbrio possível entre o interesse do proprietário e o da coletividade. Deve visar, sempre, à urbanização da cidade e ao seu aproveitamento eficaz, de sorte a que o proprietário veja-se compelido a explorar o conteúdo econômico de sua área urbana. Com efeito, pelo uso da propriedade procura-se fazer justiça social, contribuindo para o desenvolvimento e planejamento urbano. E isso tudo, é bem de se ver, deve estar expresso no Plano Diretor, conforme mandamento constitucional.

Desta forma, em síntese a propriedade urbana atenderá a função social da cidade quando estiver de acordo com os princípios Constitucionais, o Estatuto da Cidade e a lei municipal, atendendo a política urbana e respeitando o plano diretor municipal, principal instrumento de realização social urbana.

### **3.2.2. Função social da propriedade rural**

Com relação à função social da propriedade rural, a CF em seu art. 186<sup>6</sup> tratou de fixar critérios para que esta cumpra sua função social. Porém, antes da CF/88, já em 1964 o Estatuto da Terra<sup>7</sup> conceituava a função social da propriedade como sendo àquela que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais nas relações trabalhistas envolvendo a exploração da terra.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Lei 4509/ 1964 - 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 cultivem.

Hinoraka (1997, p. 107) afirma que o mencionado art. 186 da CF/88 estabelece três condições para que se cumpra a função social da propriedade: uma finalidade de ordem econômica, especialmente consagrada no inciso I que, revela a preocupação com a produção e a produtividade; uma outra finalidade de ordem ecológica, especialmente consagrada no inciso II, que claramente determina a obrigação de se proteger o meio ambiente e, por fim, uma finalidade de ordem social, especialmente consagrada no inciso III, que demonstra o cuidado com o bem estar e a segurança advinda das relações trabalhistas.

Com relação ao requisito de ordem econômica, este está ligado com “o aproveitamento racional e adequado” da propriedade. Assim, a Lei 8629/1993 estabeleceu que a propriedade rural deverá atender o grau de utilização da terra (GUT) em pelo menos 80% e o grau de eficiência na exploração (GEE) em 100%. Explicamos.

De acordo com a exigência do GUT, de toda a área passível de aproveitamento do imóvel, pelo menos 80% terá de ser efetivamente aproveitada. Já de acordo com o GEE, este levará em consideração as variáveis ligadas ao tipo de atividade explorada, assim como os índices de produção estabelecidos pelo poder público para região onde esta localizada a propriedade, devendo atingir o grau de eficiência na exploração de no mínimo 100%, conforme art. 6 da lei 8629/93.

Ainda com relação a exigência da exploração de forma racional e adequada da propriedade, Silveira (1998, p. 19) afirma que:

O aproveitamento racional da terra é aquele realizado com a melhor técnica agrícola. Já o aproveitamento será considerado adequado quando levar em conta o potencial que a terra oferece, ou seja, suas condições geofísicas. Vale lembrar, que a Lei nº 8.171/91 (Lei de Política Agrícola), como desdobramento infraconstitucional do princípio, prevê expressamente que o solo é “patrimônio nacional” sendo dever do agricultor e do Poder Público tomar todas as medidas para evitar a sua deteriorização.

Já com relação ao cumprimento do requisito de ordem ambiental, nos termos do art. 6 da Lei 8629/93, Marques (2012, p. 39) ensina que:

O segundo requisito – que se desdobra em dois: a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do ambiente – exige o respeito à vocação natural da terra com vistas a manutenção tanto do potencial produtivo do

imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Ainda com relação a este requisito, Figueiredo (2004, p. 138) lembra que:

A base solidária do princípio da função social da propriedade, em sua dimensão ambiental, encontra-se claramente inscrita no art. 225 da Constituição Federal de 1988, no momento em que é feita alusão à defesa dos direitos das futuras gerações e do dever da coletividade (e não apenas o Poder Público) de defender e preservar o meio ambiente. Pela função social da propriedade, o proprietário torna-se um colaborador da administração ambiental e os seus bens passam à condição de patrimônio obrigado.

Por fim, o terceiro requisito de ordem social e trabalhista exige do proprietário no uso da propriedade a observância das disposições legais que regem as relações de trabalho. A exploração da propriedade deve ainda buscar atender as necessidades básicas dos que trabalham na terra, em consonância com as normas de segurança no trabalho e de forma a evitar conflitos e tensões sociais no imóvel, promovendo assim o bem estar, tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores rurais, conforme previsão do art. 9, § 4 e 5 da Lei 8629/93.

Neste sentido, Barros (2008, p. 87) aduz que:

Sem prejuízo do princípio da livre iniciativa, da propriedade privada, da defesa ao meio ambiente entre outros, a atividade econômica agrária deverá se desenvolver de forma a respeitar as normas protetoras das relações do trabalho rural como forma de promover e valorizar o trabalho humano garantido constitucionalmente nos artigos 1º, 3º, 5º, XIII e XVII, 6º, 7º, VIII e IX, 170 VIII, 193. Caso não haja respeito às obrigações trabalhistas rurais, de forma a ameaçar a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano e o próprio trabalho, estará infringindo não só as leis reguladoras do trabalho agrário (Lei 5.889/73), mas todo o corpo constitucional, conforme preconiza o inciso III do artigo 186.

Diante dos requisitos estabelecidos pelo artigo 186 da CF e delineados pela Lei 8629/1993, encontra-se no artigo 184 da CF<sup>8</sup>, a ordem constitucional direcionada à União para

---

<sup>8</sup> 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.

agir nos casos de descumprimento da função social, procedendo a desapropriação, mediante a justa indenização. Trata-se de critério objetivo inserido pelo poder constituinte como forma de tornar a propriedade um meio auxiliador do Estado na busca dos objetivos fundamentais da República.

### **3.3 Desapropriação como forma de coação estatal para o cumprimento da Função social**

Bandeira de Melo (2010, p. 865-866) define o conceito de desapropriação, sob o ponto de vista teórico, como sendo o procedimento pelo qual “o poder público compulsoriamente despoja alguém de uma propriedade e a adquire, mediante indenização, fundado em um interesse público”.

A desapropriação legitima-se no princípio da supremacia dos interesses públicos sobre o particular, de forma que em prol dos interesses coletivos pode o estado, nos casos e nas formas previstas em lei, interferir no domínio privado.

O fundamento constitucional da desapropriação encontra-se basicamente nos artigos 5, XXIV, 182, § 4, III e 184 da CF.

Uma diferença básica entre estas modalidades de desapropriação está na forma em que se dará a “justa indenização”, prevista no texto constitucional. Assim, Bandeira de Melo (2010, p.866) lembra que em determinados casos ela será prévia, justa e em dinheiro, enquanto em outros a indenização se fará por meio de títulos especiais da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas. Para se referir a esta segunda hipótese, alguns autores utilizam o termo “desapropriação-sanção”.

Adiante, o mesmo autor nos dá uma definição de desapropriação “a luz do direito positivo brasileiro”, como sendo:

[...] o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas

anuais e sucessivas, preservado seu valor real. (BANDEIRA DE MELO, 2010, P. 865).

Desta forma, quando a desapropriação se der por motivos de necessidade ou utilidade pública e de interesse social, prescrita no artigo 5, XXIV da CF, haverá a necessidade da indenização ser efetuada previamente à desapropriação.

Bandeira de Melo (2010, p. 873) lembra que com o decreto-lei 3365/41, os conceitos de necessidade pública e utilidade pública foram absorvidos todos sob a designação de utilidade pública. Desta forma os casos de utilidade pública foram taxativamente descritos do artigo 5<sup>9</sup> do referido decreto.

Com relação aos casos de interesse social previstos no art. 5 da CF, deve se ater pra não confundir estas com a hipótese do artigo 184 que faz referência a “desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”. Acontece que, como veremos em tal hipótese do art. 184 a indenização não será prévia. Já os casos de desapropriação por interesse social referidos no artigo 5 da CF, a indenização deverá ser feita previamente, e as suas hipóteses de incidência foram enumerados pela lei 4132/62 em seu artigo 2<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 5. Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

<sup>10</sup> Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;

Com relação a desapropriação em nome da política urbana, conforme previsão do artigo 182, § 4, III, a indenização será feita “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”. Bandeira de Melo (2010, p.866) diz que esta modalidade tem pouca incidência no mundo real, pois conforme o autor:

Incide apenas sobre imóveis sítos em área – inclusa no plano diretor de desenvolvimento urbano do Município – para a qual haja lei municipal específica autorizando exigir dos proprietários, nos termos da Lei federal 10257/2001, que lhes promovam adequada utilização. Se persistirem em não fazê-lo, é cabível tal desapropriação por títulos. Entretanto, só terá lugar depois de adotadas, infrutiferamente e nesta ordem, as seguintes medidas: (I) imposição de parcelamento do solo ou edificação compulsória e (II) tributação do imposto territorial ou predial progressivo.

Por fim, a hipótese do artigo 184 da CF prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, daqueles imóveis rurais que não estiverem cumprindo sua função social, ou seja, que não estejam cumprindo os requisitos do artigo 186 da CF, abordados no item anterior deste trabalho.

Nessa hipótese de desapropriação a indenização será feita em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, com a devida ressalva de que as benfeitorias necessárias e úteis do imóvel serão indenizadas em dinheiro, conforme previsão do art. 184, caput e § 1 da CF.

---

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

## CAPITULO IV – CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL FRENTE À ANTINOMIA JURÍDICA DO ART. 185, II E 186, I À IV DA CF/88

### 4.1 Da antinomia jurídica

A definição de antinomia jurídica nos é dada por Norberto Bobbio (1999, p. 88) como sendo “aquela situação que se verifica entre duas normas incompatíveis, pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade”.

Desta forma, no caso em apreço, veremos que existe dentro de nosso ordenamento jurídico uma antinomia entre os artigos 185 e 186 da CF.

Como pode se notar o artigo 184 da CF é claro ao prever que:

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.

Ademais o artigo 186 aduz que a função social é cumprida somente quando a propriedade rural atende simultaneamente aos seus requisitos, senão vejamos:

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.

A antinomia se revela quando da leitura em conjunto dos artigos 184, 185 e 186. Eis que o artigo 185, em seu inciso II, nos dá a entender em uma interpretação *ipsis litteris*, que a

propriedade produtiva, a independer dos requisitos expostos no art. 186, está imune à desapropriação-sanção do artigo 184 da CF, senão vejamos:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
II - a propriedade produtiva.

Desta forma, a antinomia se mostra presente na necessidade ou não, do cumprimento integral e simultâneo dos requisitos elencados no artigo 186 da CF, por aquelas propriedades tidas como produtivas, para o cumprimento de sua função social e eventual sujeição a desapropriação-sanção<sup>11</sup>.

Conforme veremos adiante, o tema é bastante controverso, tanto na doutrina como na jurisprudência.

#### **4.2 Posicionamento doutrinário**

Com relação ao posicionamento doutrinário, a doutrina clássica e mais conservadora do direito agrário adota um posicionamento autonomista da função econômica da propriedade, priorizando-a em face de sua função social. Desta forma, entende que em prol da produção e desenvolvimento econômico do país deve haver uma proteção especial a propriedade produtiva.

Esta parte da doutrina segue uma linha de entendimento em que o artigo 185, II da CF deve prevalecer frente aos requisitos estabelecidos nos incisos do art. 186, imunizando assim da desapropriação, qualquer propriedade em qualquer condição, desde que atinja níveis satisfatórios de produtividade.

Há de se mencionar que o campo doutrinário na área do Direito agrário ainda é um campo novo, e pouco desenvolvido, principalmente se comparado às demais áreas do direito.

---

<sup>11</sup> A desapropriação, conforme prevista no artigo 5º, inciso XXIV se dará mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Diz-se desapropriação-sanção fazendo menção à forma de pagamento em títulos da dívida ativa, a serem resgatáveis no prazo de até 20anos, conforme previsão do artigo 184, CF.

Porém, frente a esta doutrina clássica do direito agrário, grande parte da doutrina mais contemporânea parece ponderar a questão econômica frente aos demais aspectos sócio-ambientais da propriedade rural, de forma a elevar a propriedade a um status de objeto de busca não só pelo desenvolvimento econômico, mas também de justiça social.

Esta frente defende o entendimento de que, para uma propriedade rural cumprir sua função social, sendo assim insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, deve haver o cumprimento integral e simultâneo dos requisitos elencados no art. 186 e também referenciados na Lei 8629/93 e Lei nº. 4.504/64.

A primeira corrente doutrinária se posiciona no sentido de que o artigo 185 inciso II da CF deve ser interpretado em seu sentido literal, bastando assim que a propriedade seja produtiva para que esteja imune ao procedimento de desapropriação do art. 184 da CF.

Neste sentido Borges (2005, p. 502) afirma que “constitucionalmente existem propriedades rurais, que a própria lei maior estabeleceu que não estão sujeitas à ação expropriatória do estado, conforme norma contida no artigo 185 da CF”.

Ferreira (2002, p. 211) também faz sua interpretação ao artigo 185, dizendo que a Constituição criou a propriedade produtiva, assim como a pequena e média propriedade e que essas espécies de propriedades criadas pelo art. 185 da CF/88 de 1988 são excluídas de desapropriação, são insuscetíveis de desapropriação.

Silveira (1998, p. 138) afirma que para que possa haver a desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária, este, além do descumprimento dos requisitos da função social do art. 186, dependerá também “de duas condições negativas, quais sejam que não estejam cuidando de propriedade produtiva nem da pequena ou média propriedade, pressupondo-se, neste caso, que seu proprietário não possua outra”.

Evidenciando mais ainda essa supervalorização dada ao aspecto econômico frente a todos os demais, Bastos (2002, p. 317) defende que, com o inciso II do artigo 185, a CF optou por proteger a propriedade produtiva, afirmando ainda que “parcelar a propriedade produtiva é prenúncio quase certo de diminuição da produção com conseqüente degradação dos níveis sociais já atingidos”.

Seguindo o raciocínio, Marquesi (2001, p. 156) defende a ideia de que o objetivo do legislador ao imunizar as propriedades produtivas, foi estimular a produção de riquezas, sob uma ameaça de sanção ao proprietário que deixasse sua propriedade improdutiva.

Além da defesa pelo entendimento no sentido literal do art. 185, II, outro argumento levantado pelos autores que defendem esta tese é a de que o parágrafo único do referido artigo

prevê que “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

Assim, com base no entendimento do parágrafo único do art. 185, os defensores desse entendimento dizem que falta na lei a regulamentação para o cumprimento dos requisitos referentes questão ambiental e trabalhista (incisos II, III e IV do artigo 186), e que diante desta situação, não pode o proprietário ser privado de seu direito a propriedade frente a este vazio legal.

Para corroborar com a defesa do entendimento desses autores, de fato a lei 8629/1923 tratou de regulamentar a questão da produtividade (requisito do inciso I do art. 186), definindo o termo “propriedade produtiva” previsto no artigo 185, II, de forma objetiva. Senão vejamos:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática...

Neste sentido, o posicionamento jurisprudencial adotado no julgamento recente pelo TRF-2 nos autos 200750050004957, bem explica e corrobora com o entendimento da doutrina clássica. Senão vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL. ASPECTO AMBIENTAL.

1. Ao tratar da desapropriação social para fins de reforma agrária, a Constituição Federal ressalva que a propriedade produtiva é insuscetível de tal via expropriatória, e aponta que a lei lhe garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social (art. 185, caput, inciso II e parág. único). Para este fim, porém, a Lei n.º 8.629/93 teceu apenas critérios vagos no que tange à função social em seu aspecto ambiental (art. 9º, inc. II, e §§ 2º e 3º), sem adotar critérios minimamente objetivos, como o fez para o aspecto econômico, através do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE). (TRF-2 - REEX: 200750050004957, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013, grifo nosso)

Já a defensora da segunda corrente doutrinária, Vieira (2011, p. 91/92), critica a interpretação dada ao termo propriedade produtiva restringindo o termo a questão econômica, lembrando ainda que deve se proceder a uma interpretação sistemática da CF de forma que se leve em consideração o ordenamento jurídico como um todo, não devendo o aplicador do direito se ater a uma norma isolada, e muito menos a uma interpretação meramente gramatical da norma legal.

Com relação a forma com que foi definido o termo propriedade produtiva pelo art. 6º da Lei 8629/93 supra citado, a professora explana:

Ocorre que se trata de um conceito bastante questionável, na medida em que o mesmo se restringe apenas ao aspecto econômico. A adoção desta definição não revela, assim, suficiente compatibilidade em relação ao contexto atual, mostrando-se bastante restrita ao considerar a produtividade apenas com base em critérios aritméticos, haja vista a importância do respeito também em relação a outros caracteres, necessário a um desenvolvimento sustentável. Evidente, então, a imperiosa necessidade de se evoluir deste conceito tradicionalmente utilizado para um que se apresente mais coerente para com os ditames atuais. Produtividade deveria, desta forma, possuir um sentido mais amplo, de forma a abarcar outros critérios como, inclusive, o da preservação ao Meio Ambiente. Defende-se, assim, a consideração do conteúdo do art. 186 da Constituição Federal como sendo necessária para a compreensão do vocábulo produtividade. (VIEIRA, 2011, p. 92).

A referida autora defende ainda que o conceito de propriedade produtiva expresso no artigo 185 II da CF deveria ser entendido como aquela propriedade que, além de produtiva, atenda simultaneamente aos demais requisitos do artigo 186 em todos os seus aspectos. Desta forma, defende a possibilidade da desapropriação da propriedade estritamente produtiva que porventura não atenda a algum dos demais requisitos referentes ao cumprimento da função social.

Defendendo a mesma forma de interpretação, Pinto Júnior e Farias (2005, p. 24) diz que “é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, privilegie as relações sócio e *juslaborativas* internas e promova bem estar a proprietários e trabalhadores”.

No mesmo sentido, Ricardo Cunha (2006, p. 90) nos remete ainda ao art. 186 da CF, afirmando o seguinte:

A função social é cumprida quando a propriedade tem um aproveitamento racional e adequado, quando os recursos naturais são utilizados adequadamente, com preservação do meio ambiente, quando obedecidas às obrigações trabalhistas, e desde que a exploração favoreça o bem-estar dos trabalhadores e do proprietário.

Já Ribeiro Silva (2010, p. 226), também entendendo que deve haver o cumprimento simultâneo dos requisitos do artigo 186, usa para defender seu posicionamento uma crítica a uma situação hipotética de descumprimento de um dos requisitos exigidos para o cumprimento da função social, qual seja o referente às relações de trabalho, senão vejamos:

Assim, não é exagero afirmar que o trabalho análogo ao de escravo rural representa a negação dos mais elementares direitos sociais trabalhistas, previstos no art. 7º da CF e na Lei nº 5.889/1973; o total desprezo das normas de segurança e saúde no trabalho rural, materializadas na NR 31; além de grave violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental de liberdade, implicando, portanto, no desrespeito à função social da propriedade agrária, autorizando, por consequência, a aplicação da desapropriação-sanção de que trata o art. 184 da Constituição Federal em relação ao imóvel rural flagrado nessa situação.

Com bastante maestria, Varela (1998, p. 253), corrobora com este entendimento, lembrando ainda que a lei deve ser interpretada de forma unificada, não podendo um dispositivo legal se sobrepor aos demais, senão vejamos:

[...] seria necessário afirmar que o art. 185, II, tem preferência sobre o art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade (art. 186, III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do artigo 185 preferência sobre o Capítulo VI, que trata do meio ambiente (art. 186, II). Um absurdo!

Consoante tal entendimento, Silva (2010, p. 230) complementa dizendo que a Constituição:

[...] não conceitua propriedade produtiva, estabelecendo apenas que ela não é passível de desapropriação agrária e que a lei garantirá tratamento especial a essa espécie de propriedade, além de fixar normas para o cumprimento dos

requisitos relativos a sua função social. O conceito de propriedade produtiva, nesta esteira, deve ser extraído a partir de uma interpretação aberta da Constituição, que inclua em seu âmbito todos os elementos da função social e não apenas o aspecto econômico, de forma que propriedade rural produtiva é aquela que, além de cumprir a função social, ainda seja explorada adequadamente, de modo a atingir graus de utilização da terra e de eficiência da exploração desejáveis. (...) aplicando-se, assim, os princípios de hermenêutica constitucional informados por Canotilho aos preceitos acima referidos, é possível concluir que os requisitos previstos no art. 186 da CF, e que constituem a função social da propriedade rural, integram o conceito de propriedade produtiva, de que trata o art. 185, II, da Carta Magna. Desta forma, a propriedade será produtiva apenas quando for socialmente produtiva, isto é, quando proceder ao aproveitamento racional e adequado da terra, promover a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, garantir a observância das normas de proteção ao trabalho e promover a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Outro ponto suscitado como argumento por aqueles que defendem a propriedade estritamente produtiva da desapropriação é a primeira parte do parágrafo único do artigo 185 que prevê que “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva...”.

Porém, tal argumento, que faz presente em muitos julgados pelo país afora, é muito bem esclarecido e desmistificado por Silva (2010, p. 230), que a respeito ensina:

Essa conclusão é ratificada pelo disposto no parágrafo único do art. 185 da CF, o qual prescreve que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva. Ora, tratamento especial diz respeito ao fomento do crédito rural, à redução da tributação, à concessão de incentivos etc., somente se permitindo a concessão dos aludidos privilégios ao imóvel rural que, por cumprir sua função social, revele-se produtivo. (...) De outro lado, considerar que a Carta Magna concede tratamento especial à propriedade agrária que viole sua função social, por explorar o trabalho análogo ao de escravo, sendo produtiva apenas sob o ponto de vista econômico, é um verdadeiro absurdo, por tornar a Constituição uma norma que coroa a injustiça social.

E, conclui:

[...] o sopesamento entre os princípios da propriedade privada, de um lado, da função social e da dignidade da pessoa humana, de outro, diante do caso concreto de exploração do trabalho análogo ao de escravo rural, determina a precedência dos últimos sobre o primeiro, de forma a incidir a desapropriação

agrária sobre o imóvel rural flagrado com trabalho análogo ao de escravo. (...) Dito de outra forma, os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, para efeito de se alcançar a produtividade (CF, art. 186, I), não podem ser conquistados a qualquer custo, pois propriedade produtiva é aquela que, além de atingir os graus de utilização e eficiência desejáveis, é explorada de forma econômica e racional. (SILVA, 2010. p. 233)

Outros autores ainda sugerem a adoção do termo “produtividade ficta”, diante de situações como no exemplo supra suscitado. Desta forma, na ocorrência de exploração abusiva pelo proprietário nas relações trabalhistas, ou ainda na utilização incorreta da propriedade frente às questões ambientais, para o cálculo da produtividade deve se desqualificar a produtividade, subtraindo proporcionalmente do cálculo a produção obtida através desta exploração ilegal.

Neste sentido, Pinto Júnior e Farias (2005, p. 43) diz que:

[...] a vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social plena, viabilizam até mesmo a desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção, inclusive por improdutividade ficta, assim vista a produtividade obtida à custa das demais funções.

Insta ainda observar que, aparte dessa antinomia interna da CF, outros dispositivos legais fazem menção ao cumprimento da função social da propriedade estar condicionado ao cumprimento simultâneo de todos os requisitos do art. 186 da CF. Senão vejamos:

Estatuto da Terra - Lei 4509/ 1964

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 cultivem.

E ainda:

LEI Nº 8.629/ 1993

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os 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.

Uma importante observação vale ser feita a despeito de que, a última lei citada acima (8629/1993), que por sinal é a mesma que especifica objetivamente os critérios para definição e aferição da propriedade produtiva discutidos anteriormente, também faz menção, embora não envolva de toda uma formula aritmética estritamente conclusiva, aos demais requisitos elencados no art. 186. Senão vejamos os parágrafos que seguem ao artigo supra citado:

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que

trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Desta forma, como dito alhures, embora a lei não tenha definido critérios estritamente objetivos para os requisitos referentes a questão ambiental e sócio-trabalhistas, veio com o objetivo de reiterar e reforçar o entendimento e a necessidade da função social da propriedade rural ser aferida diante de uma análise completa de todos os aspectos de seus requisitos.

Em que pese toda discussão jurídica e doutrinária envolta ao tema, nos parece ser mais plausível uma interpretação feita de forma sistemática da Constituição e do ordenamento jurídico como um todo, de forma a prevalecer o entendimento da necessidade do cumprimento por completo dos requisitos do art. 186, não só como medida jurídica aplicável, mas também por uma questão de justiça social.

### 4.3 Posicionamento jurisprudencial

Assim como na doutrina, o entendimento jurisprudencial acerca do tema é bastante dividido. Pode-se inclusive dizer que a jurisprudência que segue uma linha de posicionamento mais legalista, acompanha o raciocínio da doutrina clássica do direito agrário, priorizando a questão econômica ao interpretar o artigo 185 da CF de forma a fazê-lo preponderar frente aos demais aspectos do artigo 186 da carta magna.

Vejamos tal posicionamento em alguns julgados abaixo transcritos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA. SOBRESTAMENTO AÇÃO EXPROPRIATÓRIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO REJEITADO. ALEGAÇÃO DE FATO NOVO. SITUAÇÃO DE INEXPROPRIABILIDADE. **IMÓVEL POSSIVELMENTE PRODUTIVO. FUNÇÃO SOCIAL. EXIGÊNCIA DE FAVORECIMENTO DO BEM ESTAR DOS TRABALHADORES. FISCALIZAÇÃO QUE ENCONTROU IRREGULARIDADES. PRÁTICA DE TRABALHO HUMANO DEGRADANTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADES NESSAS HIPÓTESES.** 1. Alega o INCRA a existência de fato novo para ter requerido a reconsideração da decisão do juiz, mantida por este Tribunal quando do julgamento do AG 0053216.22.2011.4.01.0000, que determinou a suspensão da desapropriação enquanto não há definição sobre a produtividade do imóvel. Alegou a Autarquia Expropriante que houve fiscalização por parte da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego que **apontou ter encontrado na**

**propriedade a prática de trabalho humano degradante, em situação análoga à condição escrava.** Nessas hipóteses, as penas previstas são de natureza criminal. **Não há previsão legal de desapropriação como sanção, se mantida a constatação de produtividade (art. 185, II da Constituição).** Correta a decisão agravada. 2. Agravo desprovido. (TRF-1 - AG: 763330820124010000 GO 0076333-08.2012.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, Data de Julgamento: **07/05/2013**, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.32 de 03/06/2013, grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. **IMPOSSIBILIDADE. PROPRIEDADE PRODUTIVA. COMPROVAÇÃO.** GEE E GUT. LEI Nº 8.628/93. 1.- Caracterizada a produtividade da propriedade imóvel rural, resta vedada a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, em virtude do imperativo constitucional constante no inciso II do art. 185. 2.- Atingidos, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e grau de eficiência na exploração (GEE), conforme índices fixados pelo INCRA e nos termos do artigo 6º da Lei nº 8.628/93, a propriedade é considerada produtiva, não podendo, portanto, ser desapropriada para fins de reforma agrária. (TRF-4, Relator: MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Data de Julgamento: 07/07/2009, TERCEIRA TURMA, grifo nosso)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. SOBRESTAMENTO. POSSIBILIDADE. IMÓVEL PRODUTIVO. I - Havendo prova da produtividade do imóvel, é de se reconhecer sua insuscetibilidade à desapropriação para reforma agrária, uma vez que o art. 184 da CF atribui competência à União para expropriar, para fins de reforma agrária, imóvel que não esteja cumprindo sua função social, além de vedar expressamente a desapropriação de propriedade produtiva no seu art. 185, II. II - Agravo de instrumento desprovido. (TRF-1 - AG: 24788 PI 2005.01.00.024788-1, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, Data de Julgamento: 29/08/2006, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 22/09/2006, grifo nosso)

Outros julgados, embora decidindo no mesmo sentido de se proibir a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária da propriedade estritamente produtiva, fundamentam sua decisão na ausência de uma regulamentação legal dos critérios para aferição do cumprimento dos requisitos elencados nos incisos II, III e IV do artigo 186 da CF, como é o caso da decisão no julgado do TRF-2, nos Apelação nº 200750050004957<sup>12</sup>, já citado neste trabalho.

---

<sup>12</sup> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL. ASPECTO AMBIENTAL.

1. Ao tratar da desapropriação social para fins de reforma agrária, a Constituição Federal ressalva que a propriedade produtiva é insuscetível de tal via expropriatória, e aponta que a lei lhe garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social (art. 185, caput, inciso II e parágraf. único). Para este fim, porém, a Lei nº 8.629/93 teceu apenas critérios vagos no que tange à função social em seu aspecto ambiental (art. 9º, inc. II, e §§ 2º e 3º), sem adotar critérios minimamente objetivos, como o fez para o aspecto econômico, através do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE). Tanto que há recomendação do TCU (Acórdão nº 557/2004), dirigida ao INCRA, para que elabore norma técnica e adote as medidas cabíveis, com apoio dos órgãos ambientais, para conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629/93, da qual, porém, ainda não se tem notícia. (TRF-2 - REEX:

Por outro lado, nos últimos vêm crescendo, embora ainda escassas, as decisões no sentido de se fazer uma interpretação sistemática da CF concedendo aplicabilidade ao art. 186 e seus incisos, de forma a exigir do proprietário que este, sim produza, porém observando todos os aspectos referentes às questões sócio-ambientais previstas na CF/88. Vejamos algumas delas:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. MEDIDA CAUTELAR PELO JUIZ SINGULAR. POSSIBILIDADE. CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL QUE NÃO SE RESUME À PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL NÃO RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. (...) 6. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. A função social torna a propriedade em um poder-dever. Para estar em conformidade com o Direito, em estado de licitude, o proprietário tem a obrigação de explorar a sua propriedade. É o que se observa, por exemplo, no art. 185, II, da CF. 7. **Todavia, a função social da propriedade não se resume à exploração econômica do bem. A conduta ativa do proprietário deve operar-se de maneira racional, sustentável, em respeito aos ditames da justiça social, e como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna.** 9. Assim, nos termos dos arts. 186 da CF, e 9º da Lei n. 8.629/1993, **a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores.** (STJ - AgRg no REsp: 1138517 MG 2009/0085811-0, Relator: MIN. HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 18/08/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/09/2011, grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LAUDO PERICIAL. NULIDADE. GUT: 96,09%. GEE: 342,45%. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. IMÓVEL PRODUTIVO. (...) De acordo com o art. 185, II, da Constituição Federal é insuscetível de expropriação a propriedade produtiva, quando atendidos os requisitos relativos à sua função social. II - Comprovado pericialmente que o imóvel rural é produtivo, apresentando GUT de 96,09% e GEE de 342,45% e restando evidente que as atividades desenvolvidas pelo autor no imóvel em questão preenchem os requisitos de aproveitamento racional e adequado da propriedade, além da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, nos moldes do art. 186, incisos I e II, da CF/1988, a r. sentença merece ser mantida. (TRF-1 - AC: 8424 GO 2009.35.00.008424-0, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, Data de Julgamento: **11/06/2013**, TERCEIRA TURMA, grifo nosso)

Por fim no julgamento Recurso Especial Nº 1.215.274, o Ministro Humberto Martins profere um voto, no mínimo interessante de ser analisado. Para um melhor entendimento, colacionamos na sequência alguns trechos do julgado:

---

200750050004957, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013)

RECURSO ESPECIAL Nº 1.215.274 - RS (2010/0180164-2)

(...) nos termos do artigo 186 da Constituição Federal, a função social será cumprida quando a propriedade rural atender, **simultaneamente**, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos (1) aproveitamento racional e adequado (produtividade), (2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, (3) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e (4) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Todavia, depreende-se também do texto constitucional que nem todo imóvel rural que não cumpre a função social da propriedade é passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pois, nos termos do inciso II do art. 185, se satisfeito o requisito produtividade (exploração racional e adequada), a ordem constitucional vigente coloca a propriedade rural a salvo desse gravame ainda que não cumpridos os demais requisitos da função social estabelecidos no art. 186. Depreende-se daí que o requisito "produtividade" foi sumamente privilegiado no contexto constitucional, pois basta sua comprovação para que não seja aplicada ao imóvel a sanção de desapropriação (CF, art. 185, II), sendo irrelevante se os demais requisitos da função social estão ou não preenchidos. É manifesta a carência de adequada valoração do legislador constituinte ao conceber a disposição do inciso II do art. 185 da Constituição, sendo notório que a grande maioria dos juristas e operadores do Direito - inclusive este juízo -, percebem sem qualquer dificuldade a grande aberração política, jurídica e social aí estampada, pois pode até mesmo culminar por dar azo a esdrúxulas situações jurídicas como, v. g., o caso do imóvel rural utilizado para perpetração de trabalho escravo, ou com severas degradações ambientais, ser protegido da referida desapropriação pelo simples fato de ser produtivo segundo índices de exploração econômica preconizados. Mas é situação claramente expressa na Constituição. Tenho que contra a clareza do texto constitucional não labora sequer a invocação da interpretação conforme à Constituição (...) pois trata-se de texto democraticamente concebido, maturado em prolongados debates parlamentares pelo poder constituinte originário, já constante da Constituição. (...) Obviamente, tal disposição (art. 185, inciso II) carece urgentemente de modificação no foro político adequado. Mas enquanto tal não ocorre, não se pode negar validade a texto constitucional tão claro, notadamente o Poder Judiciário que tem o dever precípua de fazer cumprir a Constituição, sob pena de perpetuarmos cada vez mais aberrações como o cotidiano acatamento, como se válidas fossem, das inúmeras medidas provisórias de duvidosa constitucionalidade que permeiam nosso ordenamento. (STJ - REsp: 1215274 , Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 06/12/2010, grifo nosso)

Nota-se que o Ministro Humberto Martins em seu voto reconhece a necessidade de se levar em conta, também os aspectos sócio-ambientais juntamente com o econômico, para o fim de se chegar a um conceito justo do termo propriedade produtiva a ser protegido da desapropriação pela CF, porém reluta o julgador em se livrar das amarras que parecem o prender a uma interpretação estritamente legalista.

Trouxemos a lume o voto do ministro Humberto Martins, pois este parece-nos ilustrar bem a situação jurídica vivida em nossos tribunais quanto à interpretação da referida norma.

Insta observar que neste caso específico, nos parece que plausível seria, diante da opinião expressa pelo ministro, sua decisão ser no sentido da exigência do cumprimento integral e simultâneo dos requisitos do art. 186, CF. Deveria, pois realizar uma interpretação sistemática da Constituição (ou pô-la em prática), além do que, poderia valer-se ainda do princípio do livre convencimento motivado do juiz<sup>13</sup>, e votar em sentido contrário, ainda mais tendo em vista que a nosso ver a fundamentação do voto do ministro bastaria para justificar o voto em sentido contrário.

Neste sentido, o doutrinador Petter (2008, p. 110) instrui a respeito da necessidade de uma atenção especial na interpretação de alguns termos abstratos presentes no ordenamento, senão vejamos:

De fato, conceitos como “livre iniciativa”, “livre concorrência”, “existência digna”, “justiça social” e “função social da propriedade”, exemplificativamente, por apresentarem maior grau de abertura e abstração, conferem ao intérprete um significativo espaço hermenêutico. Em seu labor exegético, destarte, o operador do Direito há de proporcionar a atualização e a vivificação constante do sentido dos princípios, das normas estritas e dos valores interpretados.

Na sequência, o mesmo autor relata a importância de se realizar uma interpretação da norma em consonância com todo o ordenamento jurídico, para que, como no caso em tela, não ocorra erro na aplicação do direito. Nas palavras do autor:

A unidade implica em compreender os enunciados normativos no plexo dos demais enunciados, de modo que, ainda quando se desvie o foco para um preceito em especial, este somente poderá ser bem compreendido na relação mútua com os demais, sob pena de, em assim não procedendo, haver substanciais perdas no agir hermenêutico. (PETTER. 2008, p. 125)

Desta forma, se presa pela interpretação sistemática da CF, para que sua aplicação se dê de forma plena, de modo que o inciso II do art. 185 não pode prevalecer frente ao art. 186 e a todo o ordenamento jurídico.

Por fim, diante da análise jurisprudencial, em que pese o fato de faltar na lei critérios “minimamente objetivos” para a regulamentação do cumprimento dos aspectos sócio-trabalhistas e ambientais, conforme foi feito para aferição da produtividade, eis que nos parece não só é justo, mas também legal, diante da necessidade de uma interpretação

<sup>13</sup> - O Brasil também adota o princípio da persuasão racional: o juiz não é desvinculado da prova e dos elementos existentes nos autos (*quod non est in actis non est in mundo*), mas a sua apreciação não depende de critérios legais determinados a priori. O juiz só decide com base nos elementos existentes no processo, mas os avalia segundo critérios críticos e racionais. (CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO. 2008, p. 74) – grifo nosso. Conforme arts. 131 e 436 do CPC.

sistemática da CF e frente a existência de outros dispositivos legais que regulamentam a questão, o entendimento defendido por autores contemporâneos do direito agrário no sentido de que deve haver o cumprimento integral e simultâneo dos requisitos do artigo 186 da CF.

## CONCLUSÃO

Através do presente estudo abordou-se a propriedade em diversos momentos da história. Observou-se que foi no Direito Romano que a propriedade surgiu com os contornos da concepção moderna, marcada pelo seu caráter extremamente individualista e absoluto.

Adiante na história, a propriedade foi o objeto e o centro das relações de vassalagem que se estabeleceram no período feudal, sendo novamente o centro das atenções quando da queda do regime feudal e da ascensão da burguesia na Revolução Francesa e na proclamação dos Direitos dos Homens e do Cidadão quando por fim, no Direito Francês novamente se firmou a propriedade como direito sagrado e inviolável, vindo o Código Francês ainda a influenciar diversos códigos civilistas pelo mundo.

No Brasil, o regime de colonização adotado trouxe consequências amargas para nosso sistema agrário, marcado até hoje pela presença dos grandes latifúndios em face de uma grande parcela da população excluída da possibilidade de trabalhar a terra.

Neste sentido a CF/88 elevou para um patamar Constitucional a previsão da obrigatoriedade da propriedade observar a sua função social, sob pena da possibilidade real de desapropriação, nos termos do art. 184. Definiu ainda os requisitos para aferição do cumprimento de tal função em seu art. 186.

Porém, na contramão de tudo isso, trouxe em seu art. 185 a previsão de proteção a propriedade produtiva, vindo a criar uma antinomia jurídica dentro do ordenamento e um entrave para aplicação da desapropriação prevista no art. 184.

Ficou evidenciado que o tema é bastante polêmico dentro da doutrina e da jurisprudência. O posicionamento doutrinário parece estar bastante adiantado no sentido de reconhecer a exigência do cumprimento integral dos requisitos do art. 186, porém dentro da jurisprudência nota-se que ainda existe uma forte resistência em se conceder a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade em face da previsão do art. 185, inciso II.

Entendemos que mesmo diante do fato de faltarem na lei critérios “minimamente objetivos” ou aritméticos para a regulamentação do cumprimento dos aspectos sócio-trabalhistas e ambientais, conforme foi feito para aferição da produtividade, deve haver uma interpretação sistemática da constituição de forma que, diante desse conflito direto entre normas constitucionais, deve se considerar o ordenamento como um todo, não podendo se fazer prevalecer a interpretação literal de um artigo em face de uma série de princípios envolvidos.

Além disso, há que se observar a existência de outros dispositivos legais infraconstitucionais, tais como a Lei 8629/93 e a Lei 4504 - Estatuto da Terra - que abordam a questão de forma a nos levar para o entendimento da necessidade do cumprimento simultâneo dos requisitos elencados no art. 186.

Por fim, eis que nos parece ser não só legal, mas também uma questão de justiça a aplicação do princípio da função social da propriedade de forma a desapropriar aquelas propriedades que embora produtivas, chegam até estes níveis de produtividade em face da exploração abusiva da mão de obra, muitas vezes colocando o trabalhador em condições degradantes e análogas ao trabalho escravo, ou ainda realizando exploração predatória dos recursos naturais.

Este não é, todavia, o entendimento jurisprudencial vigente. O que vimos foi que os tribunais país afora têm aplicado o direito nos termos estritos da lei, sem fazer uma interpretação sistemática e uma valoração principiológica adequada da CF/88.

Assim, diante da aplicabilidade do art. 186 estaríamos não só prezando pelo princípio da função social da propriedade, mas também pelos Princípios Fundamentais da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais e do trabalho previstos no art. 114 da CF, como também estaríamos caminhando conforme os Objetivos Fundamentais elencados no art. 315 da CF, buscando construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos com a redução das desigualdades sociais, além de contribuir com o desenvolvimento nacional.

Desta forma, se estaria prezando pela interpretação sistemática da CF, para que sua aplicação se dê de forma plena, de modo que o inciso II do art. 185 não pode prevalecer frente ao art. 186 e a todo o ordenamento jurídico.

---

<sup>14</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

<sup>15</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo. (Coord.). Direito agrário brasileiro. São Paulo: LTr, 1999.

BARROS, Ricardo Maravilhas de Carvalho. Função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo. Dissertação de Mestrado. 121f. São Paulo: Universidade de Marília, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BITTAR, Carlos Alberto. A propriedade e os direitos reais na constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1991.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10 ed. rev. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BORGES, Antonio moura. Curso completo de direito agrário. 1 ed. São Paulo: CL Edijur Leme, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos básicos de direito agrário. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO, José Francisco. Função social da propriedade. Dissertação de Mestrado. 315 f. São Paulo: FADISP, 2007. Disponível em:  
<[http://www.fadisp.com.br/download/5.2\\_funcao\\_social\\_da\\_propriedade.pdf](http://www.fadisp.com.br/download/5.2_funcao_social_da_propriedade.pdf)>. Acesso em: 02.02.2014.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. Curso de Direito Constitucional. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER. Ada Pelegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Romano. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade (comentários à lei 10.257/01). São Paulo: Malheiros, 2006.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas. 22 ed. Sao Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Agrário. 5 ed.. Saraiva. 2002.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

FLORES, P. T. R; SANTOS, B. S. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2002.

GODOY, Luciano de Souza. Direito Agrário Constitucional: o regime de propriedade. São Paulo: Atlas, 1998.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. Direito das Coisas. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Atividade agrária e proteção ambiental: simbiose possível. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

LAMBLÉM, Gláucia Aparecida da Silva Faria. Função social da propriedade rural: sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul. Monografia de Graduação. 98 f. Paranaíba: UEMS, 2001.

LARANJEIRA, Raymundo. Direito agrário brasileiro. São Paulo: LTr, 2000.

MALUF, Sahid. Teoria geral do estado. 24 ed. São Paulo. Saraiva, 1998.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

- MARQUESI, Roberto Wagner. Direitos reais agrários e função social. Curitiba: Juruá, 2001.
- MIRANDA, Jorge. Constituições de Diversos Países. 3ª ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1987.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada. 6. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.
- MOREIRA PIRES, Lilian Regina Gabriel. Função social da propriedade urbana e o plano diretor. São Paulo: Saraiva, 2007.
- OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. Curso completo de direito agrário. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil - Direitos Reais, Posse, Propriedade, Direitos Reais de Fruição, Garantia e Aquisição. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- PETTER, Lafayete Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica. O significado e o alcance do art. 170 da constituição federal. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS Valdez Adriani. Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural, 2005.
- RIZZARDO, Arnaldo. Direito das coisas: Lei nº 10.406, de 10.01.2002. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- ROCHA, Olavo Acyr de Lima. A desapropriação no direito agrário. São Paulo: Atlas, 1992.
- SILVA. Marcelo Ribeiro. Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema. Dissertação de Mestrado. 280 f. Goiás: UFG, 2010. Disponível em:

<<http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/891076004718e581a769b7d4a4a2297f/Disserta%C3%A7%C3%A3o+Trabalho+An%C3%A1logo+ao+de+escravo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=891076004718e581a769b7d4a4a2297f>>. Acesso em 02.02.2014

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'anna. O direito agrário em debate. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998.

STEFANINI, L. Lima. A propriedade no direito agrário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao Direito à reforma agrária: o direito a face aos novos conflitos sociais. Editora de Direito. 1998.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, Thalita Thomaz (2011, p. 91/92), Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. Nº 5, 2011.