

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

ROZANGELA MOTISKA BERTOLO

Aluna do curso de Pós-Graduação em Direito, Teoria Geral do Direito Público, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Introdução — I. O princípio da função social na propriedade urbana — II. A função social da propriedade rural — Conclusão.

### INTRODUÇÃO

As raízes do direito de propriedade, como configurado nos diversos sistemas jurídicos ocidentais, são encontradas no direito romano.

De acordo com a concepção romana, o poder exercido pelas pessoas sobre as coisas apresentou, todavia, características diferenciadas nos três grandes períodos do direito romano.<sup>1</sup>

Na etapa antiga — pré-clássica — a propriedade apresentava-se como uma instituição religiosa-familiar,<sup>2</sup> compreendendo uma área reduzida sobre a qual incida a propriedade privada (familiar), sendo o restante da terra coletiva.<sup>3</sup>

No período clássico, a propriedade, entendida como “*dominacion jurídica, exclusiva e ilimitada de una cosa*”,<sup>4</sup> apresentava-se como individual ou privada e privilégio dos cidadãos romanos, com restrições para os peregrinos (não romanos), sendo admitida, entre estes, somente para os que detinham o *jus commercii*.

1. Inúmeras obras podem ser consultadas sobre o tema, entre elas: José Carlos Moreira Alves. *Direito Romano*, 5.ª ed., RJ, Ed. Forense, 1983; Pietro Bonfant. *Istituzioni di diritto romano*. 5.ª ed., Milano, Ed. Dottor Francesco Vallardi, 1912; Paul Jörs e Wolfgang Kunkel. *Derecho Privado romano*, Barcelona, 1937. Trad. da 2.ª ed. alemã por Luís Prieto Castro, RJ, Ed. Labor, 1937.

2. Eduardo Novoa Monreal — *El derecho de propiedad privada*, Bogotá, Editorial Temis Libreria, 1979; e Fustel de Coulanges. “A cidade antiga” (*La cité antique*). Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo, Martins Fontes, 1987, pp. 63 e 76.

3. Sobre este aspecto assinalam Paul Jörs e Wolfgang Kunkel. Op. cit na nota 1 anterior, pp. 174, 175: “... se discute vivamente hasta qué punto el derecho romano antiguo conoció la propiedad individual. Una teoria mui extendida afirma que el patrimonio mueble (o, por lo menos, ciertas cosas mueble) y la casay el huerto eran propiedad privada del padre de familia, pero la tierra fué propiedad colectiva de la gens”.

4. Paul Jörs e Wolfgang Kunkel. Op. cit., p. 172.

No período pós-clássico, na unificação do sistema romano promovida por Justiniano <sup>5</sup> é caracterizada a propriedade privada romana, com o caráter absoluto, exclusivo e perpétuo. Além destas características, destaca-se da concepção romana as faculdades de *usus*, *fructus* y *abusus*, e a configuração de pertença, domínio direto da pessoa sobre a coisa. <sup>6</sup>

Os romanos restringiam-se à descrição empírica do conteúdo de domínio, sendo que a expressão "*proprietas*" surge mais tarde, no período romano-bizantino. <sup>7</sup>

Na idade média se generalizaram duas formas de exercício da propriedade: a) a propriedade de domínio senhorial, dos senhores feudais, que não a exploravam diretamente, mas através de vassalos que detinham a possessão, a qual incluía o uso e desfrute e, inclusive o direito de transmiti-la; contudo, os obrigava e vinculava profundamente aos senhores; e b) a propriedade não sujeita a nenhum tipo de encargo, serviço ou prestação senhorial, geralmente a propriedade nos burgos. <sup>8</sup>

As revoluções liberais subseqüentes tiveram repercussão fundamental e traçaram o perfil de propriedade com um caráter de individualismo exacerbado.

A declaração dos direitos do homem e do cidadão, proclamada pela revolução francesa de 1789 e as revoluções americanas traçaram a concepção, o perfil de propriedade que serviu de paradigma para constituintes e legisladores que redigiram as constituições e códigos civis de corte liberal, destacando-se a 5.ª emenda à constituição americana, de 1791, o código de Napoleão, de 1804 (art. 544) e os códigos da Áustria, Espanha, Alemanha e Itália. <sup>9</sup>

O direito de propriedade, mesmo no direito romano, não foi desprovido de limitações, especialmente de vizinhança com fulcro em razões de salubridade pública. A própria Lei das XII Tábuas definia algumas restrições. Nas cidades romanas haviam, inclusive, limitações de espaçamento e altura das edificações. <sup>10</sup>

Nova fase sobre as concepções jurídicas de propriedade se dá com o aparecimento de pensadores críticos da propriedade privada, ganhando relevo as teorias sociais da propriedade, resultando em concepção inteiramente diversa sobre o direito de propriedade, dada pelo marxismo.

5. V. a respeito José Carlos Moreira Alves, Paul Jörs, Wolfgang Kunkel, e Pietro Bonfante. Op. cit. na nota 1 anterior; e Eduardo Novoa Monreal. Op. cit. na nota 2 anterior, p. 8.

6. Eduardo Novoa Monreal, op. cit., p. 8.

7. Eduardo Novoa Monreal, op. cit., p. 9.

8. V. sobre este ponto Pedro Escribano Collado. "La propiedad privada urbana". Madrid, Editorial Montecorvo, 1979, pp. 28-29.

9. Eduardo Novoa Monreal, op. cit. na nota 2 anterior pp. 6, 7; Pedro Escribano Collado, op. cit. na nota 9 anterior, pp. 21, 63, 66.

10. José Carlos Moreira Alves, op. cit., pp. 348-52.

Neste sentido, todas as tendências socializadoras ou mesmo intermediárias reconhecem a função social da propriedade.<sup>11</sup>

No direito continental europeu, o reconhecimento do conceito de função social da propriedade, é introduzido pelo art. 153 da constituição de Weimar de 1919: “*A propriedade será amparada pela constituição. Seu conteúdo e seus limites serão fixados pelas leis. A propriedade obriga. Seu uso deve estar a serviço do bem comum*”.<sup>12</sup>

A dimensão do direito de propriedade, o seu perfil, o seu delineamento, além da configuração diferenciada conforme o regime jurídico a que está submetida, apresenta-se com características distintas conforme a época examinada. Modernamente o direito de propriedade é delineado por normas de direito público (administrativas, urbanísticas, agrárias, ambientais, processuais, penais) e de direito privado (civis e comerciais), isto é, a legislação ordinária define o conteúdo, precisa nos seus diversos aspectos, o direito constitucional estabelecido.

Convém destacar que não temos uma só propriedade, mas sim propriedades, em razão dos objetos sobre os quais incide e das características próprias que se reveste, sendo adequado falar-se em propriedade agrária ou rural, urbana, industrial, imobiliária, intelectual, etc.<sup>13</sup>

No direito constitucional brasileiro a propriedade está configurada como direito individual (privado, portanto) que deve atender à sua função social.

Na expressão de Celso Antonio Bandeira de Mello: “a propriedade e todas as suas expressões naturais — o uso, o gozo e a disposição do bem, não só podem, mas devem ser reguladas de maneira tal que se assujeitem às conveniências sociais e que se alinhem nesta destinação de tal modo que a propriedade cumpra efetivamente uma função social”.<sup>14</sup>

11. Sobre a função social da propriedade e sua evolução de acordo com as mudanças nas relações de produção ver Karl Renner. “The institution of private law and their social functions”, London, Karl Manheim Editor, 1949; Aurelian Ionasco, “Les types e les formes de propriété en droit socialiste”, *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris (ano 21, n. 3): 499-564, Juillet-septembre, 1982; Jean Paul Gilli, “Le régime juridique du sol urbain en Union Soviétique”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris (ano 21, n. 2): 353-71, avril-June, 1969.

12. Eduardo Novoa Monreal, op. cit., p. 48: “*La propiedad será amparada por la constitucion y sus limites son fijados por las leyes ... la propiedad obliga. Su uso deve estar a la vez al servicio del bien común*”.

13. Tese de Pugliati sobre a multiplicidade de propriedades, em estudo de 1954, apud Federico Spantigati, *Manual de derecho urbanístico. (Manuale di diritto urbanístico)*. Madrid. Traduciones Diorki, Editorial Montecorvo, 1973, p. 261. V. tb. José Afonso da Silva *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo, Ed. RT, 1981, p. 92, mencionando o entendimento de Salvatore Pugliati e Eurico Andrade Azevedo. *Direito de propriedade e planejamento urbano*, Brasília, 1980, Datilog. (Trab. elaborado com a colaboração de Verena Nygaard).

14. Celso Antonio Bandeira de Mello, “Novos aspectos da função da propriedade no direito público”. *RDP*, São Paulo, (84): 39-45, out.-dez. 1987.

Rosah Russomano, em conferência publicada na RDP, n. 75, assinala que a função social não é concebida como o foi na época do liberalismo como princípio gerador de imposição de limites negativos estabelecidos à atividade do proprietário. Antes imprime-se-lhe uma concepção positiva, como princípio gerador de comportamentos positivos do proprietário.<sup>15</sup>

Por força de estar o direito de propriedade adstrito à uma função social, o proprietário não tem apenas o dever de não exercitar seu direito em detrimento de outrem, possui de modo correlato, “o dever de exercer aquele direito em favor de outrem”.<sup>16</sup>

A função social como princípio para o exercício do direito de propriedade está expressa, na atual constituição brasileira, no título dos Direitos e Garantias Fundamentais, no capítulo I — dos Direitos Individuais e Coletivos e consta também dos capítulos II (da Política Urbana) e III (da Política Agrária e Fundiária e da Reforma Agrária) do título da Ordem Econômica e Financeira.

A CF/88, na esteira das constituições brasileiras desde a de 1934, tem delineado o direito individual de propriedade vinculado à sua função social, art. 5.º, incisos XXII, XXIII, XXIV e XXV, *in verbis*: “XXII — É garantido o direito de propriedade; XXIII — A propriedade atenderá a sua função social; XXIV — A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação pelos poderes públicos nos casos de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta constituição; XXV — Em caso de perigo iminente a autoridade competente poderá usar a propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior se houver dano”.

São amplos os limites conceituais de direito de propriedade e de sua função social.

Este trabalho procura abordar a função social das propriedades imobiliárias urbana e rural.

Examinaremos, com essa intenção, as características próprias e os efeitos da aplicação do princípio da função social da propriedade.

## I — O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NA PROPRIEDADE URBANA

A qualificação do solo urbano vincula o exercício das funções urbanas fundamentais de habitação, trabalho, circulação e recreação, consagradas no congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1953, através da Carta de Atenas.<sup>17</sup>

15. Rosah Russomano, “Função social da propriedade”. In: RDP, São Paulo, (75): 263-68, jul/set. 1985.

16. Id. *ibid*.

17. V. referência de José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo, Ed. RT, 1981, p. 14; José Afonso da Silva, “Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana”, RDP, São Paulo, (53/54): 77-83, jan./jun. 1980.

Pastor Ridruejo em artigo sobre "La propiedad urbanística y su legitimación" assim a conceitua: "Una propiedad delimitada em sus tres dimensiones, cuyo destino está predeterminado por la ley temporalmente subordinada al planeamiento, esencialmente limitada, sujeta à expropiación y de carácter eminentemente formal".<sup>18</sup>

Do conceito acima temos que à propriedade urbana é determinada a volumetria, ou seja, são definidas, pela legislação urbanística as suas três dimensões<sup>19</sup> (altura, largura, profundidade), o que lhe determina a forma.

Pela vinculação ao planeamento do desenvolvimento das cidades, a propriedade está sujeita à modificações ao longo do tempo (dimensão temporal), ou 4.ª dimensão,<sup>20</sup> para as necessárias adaptações ao crescimento das cidades e às emergentes necessidades sociais.

Pelo princípio da legalidade as limitações e restrições que lhe são impostas, só podem sê-lo mediante lei.

A propriedade urbanística apresenta ainda a característica de heterogeneidade face à vinculação aos usos e fins previstos no planeamento, quais sejam, comerciais, industriais, residenciais, de serviços, de lazer e outros ainda, nesta linha.

No capítulo II, da Política Urbana, contido no título VII, da Ordem Econômica e Financeira está estabelecido como se materializa a função social da propriedade urbana no direito brasileiro, ou seja, mediante o atendimento às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Observadas as diretrizes da legislação federal e estadual, em razão da competência concorrente sobre a matéria (CF, art. 24, I) será a legislação municipal a definidora da função social da propriedade urbana.

Mais ainda, o texto constitucional estabelece instrumentos para compelir o proprietário imobiliário a realizar a função social de sua propriedade, quais sejam: exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu aproveitamento sob pena de serem aplicados, sucessivamente, o parcelamento ou a edificação compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (CF, art. 182, § 4.º I, II e III).

Tais instrumentos dependem da lei específica, fundada em dispositivos do plano diretor, sendo que a área sobre a qual serão efetuadas estas exigências deverá estar previamente incluída no zoneamento local.

Isto significa que as disposições constitucionais, nesta matéria, foram além de estabelecer princípios. Deixaram de se apresentar como normas

18. Felix Pastor Ridruejo, "La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias", *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, (ano V, n. 21): 45-69, enero. 1971.

19. Felix Pastor Ridruejo, op. cit. na nota 18 anterior, pp. 45-69.

20. Id. ibid. V. tb. José Maria Chico y Ortiz, "El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística", *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid (ano VII, n. 33): 97-124, mayo/junio. 1973, para uma visão complementar do assunto.

programáticas para colocar nas mãos dos municípios instrumentos objetivos para a realização dos princípios constitucionais, bem como definem, de maneira clara, o caráter de obrigação positiva da função social da propriedade.

O plano diretor, mesmo na sua concepção anterior, podia estabelecer a definição da função social da propriedade, mas em razão da atual norma constitucional, além de definir a função social da propriedade urbana,<sup>21</sup> o plano diretor é elemento básico para o exercício do instrumental cogente acima mencionado.

Além disso, será o instrumento definidor e legitimador para a aplicação da desapropriação urbana com pagamento mediante títulos da dívida pública prevista no art. 182, § 4.º, III da CF.

A propriedade, nos países europeus que exerceram e exercem influência no nosso direito tais como Alemanha, França, Itália e Espanha há muito não apresenta a característica de instituto absoluto, estando seu exercício e o seu próprio conteúdo vinculado à função social, isto é, ao bem-estar da sociedade em que se insere.

Dispõe a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 23.5.49, em seu art. 14, mantendo o teor da Constituição de Weimar, de 1919: "Art. 14.1. A propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei.

2. A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem estar geral."<sup>22</sup>

Já a Constituição Espanhola, sancionada em 27 de dezembro de 1978, assim estabelece: "Art. 33.1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada e a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes."<sup>23</sup>

O conteúdo de função social ou interesse social embutido no direito privado é igualmente, expresso na Constituição Italiana, vigente a partir de 1.º.1.48, da seguinte forma, cujos reflexos examinaremos, mais detidamente, adiante: "Art. 42. A propriedade é pública ou privada. Os bens econômicos pertencem ao Estado, às entidades privadas ou às pessoas. A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina as formas de aquisição, de sua posse e os limites que asseguram sua função social e de torná-la acessível para todos".<sup>24</sup>

21. Neste sentido, a Constituição brasileira estabelece a obrigatoriedade de elaborar plano diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 183, § 1.º) e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul exige, para os municípios menores, o estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento urbano.

22. Brasil, Congresso Federal. "Constituição do Brasil e constituições estrangeiras", Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987, pp. 131-132.

23. Brasil, Congresso Federal, op. cit., p. 367.

24. Id. ibid., p. 526.

No direito italiano, historicamente havia a convicção de que a faculdade de edificar era inerente ao direito de propriedade, referenciada pela Constituição e Código Civil anteriores.

A constituição italiana de 1948 remete à lei a definição dos limites do direito de propriedade em consonância com as disposições do novo código civil italiano que passaram a considerar que são os instrumentos urbanísticos, observada a reserva legal, que regulam a extensão e modalidade do uso edificável dos terrenos.

Acompanhada de polêmica na doutrina avançou a concepção de que o direito de edificar não encontrava garantia constitucional<sup>25</sup> resultando na entrada em vigor da lei de 28.1.77, n. 10, que estabeleceu, para obtenção da faculdade de edificar, a concessão, nos termos do plano urbanístico resultando na convicção da definitiva separação do direito de edificar do direito de propriedade. Esta convicção foi objeto e discussão judicial resultando na sentença n. 5 de 1980, da Corte Constitucional Italiana que considerou que a expressão não estava utilizada em sentido próprio e sim no sentido equivalente à licença ou autorização. A decisão aborda também a legitimidade constitucional dos critérios contidos no art. 16 da Lei 865/71, com as modificações introduzidas pela já mencionada Lei 10/1977 (art. 14) estabelecendo que os terrenos considerados edificáveis pelos planos urbanísticos devem ter a edificabilidade computada para fins de indenização e não considerados como terrenos agrícolas.<sup>26</sup>

A Constituição Francesa de 4.10.58, ao proclamar em seu preâmbulo os princípios definidos pela Declaração de 1789, confirmados e completados pelo preâmbulo da constituição de 1946, mantém o direito de propriedade com perfil liberal,<sup>27</sup> o que não impediu a instituição do chamado "solo criado".

A legislação urbanística francesa estabeleceu um conteúdo mínimo ao direito de edificar definindo um teto legal de densidade, igual a 1 para a França e 1,5 para Paris.

Na hipótese do índice admitido pelo plano exceder a este teto, o proprietário, para executá-lo deverá adquiri-lo mediante um mecanismo de natureza fiscal, denominado imposto de superação.<sup>28</sup>

25. V. Giovanni Torrecrossa, "Statuto della proprietà edilizia e *jus aedificandi*", in *Revista di Diritto Civile*, Padova, (ano XXXIII, n. 2): 148-68, marzo/aprile. 1987. V. tb. referência sobre a Lei Italiana n. 10/77, em trabalho de Ricardo Pereira Lira, "Disciplina do uso do solo urbano — a propriedade urbanística", in *Os temas fundamentais do direito brasileiro nos anos 80*. RJ, Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1986, pp. 120-31.

26. Giovanni Torrecrossa, *op. cit.*

27. *Id. ibid.*, 2/441.

28. Introduzido pela Lei 75-1328, de 31.12.75, cujas noções são definidas pelos artigos ns. 112-7 do "Code de Urbanisme". F. Bouyssou e J. Hogot, *Code de Urbanisme commenté et annoté*, Paris, Litec, 1986, pp. 31-35.

O instituto foi perdendo sua rigidez inicial com as alterações posteriores havidas em 1983 e 1985, com a admissibilidade das autoridades locais aumentarem o teto de densidade.<sup>29</sup>

Em seu artigo publicado na *RDP*, o Prof. da Universidade de Paris I, Franck Moderne, aponta que este instituto foi debilitado por lei de dezembro de 1986, que estabeleceu que os Municípios, que recebiam o produto deste imposto tiveram a faculdade de suprimir o instituto do "Teto legal de Densidade", de forma tácita, não se manifestando no prazo de 3 meses da edição da referida lei, transformando o referido instrumento de "caráter obrigatório, general y nacional en facultativo, parcial y municipal",<sup>30</sup> alterando substancialmente sua concepção inicial.

O instituto francês do teto legal de densidade constitui o chamado "solo criado", em cuja concepção se inspirou a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, aplicando-o com alguma similitude, não na sua configuração plena, que pressupõe a adoção de um coeficiente único de aproveitamento caracterizando-se pelo excedente de edificação, adquirindo mediante pagamento, no caso da venda de índices na zona do "Parcão", área do Parque Moinhos de Ventos.<sup>31</sup>

É necessário que se diga que a separação do direito de construir do direito de propriedade e o "solo criado" por si só não asseguram a solução dos problemas urbanos e a adequada ocupação urbana.

Tais mecanismos são instrumentos que podem ser utilizados no sentido de propiciar a urbanização organizada juntamente com a constituição de recursos para as municipalidades para a implementação de programas de interesse social, caracterizando sob estes dois aspectos o exercício de sua função social.

Examinados os aspectos mais destacados das características e da evolução da função social da propriedade urbana e seus reflexos nos instrumentos de ordenação urbanística do solo, é oportuno o exame da conformação do direito de propriedade e sua função social no que se refere ao imóvel rural.

## II — A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Caracteriza-se a propriedade rural, fundamentalmente, por sua destinação<sup>32</sup> agropecuária.

29. "Code de Urbanisme", op. cit., p. 32.

30. Franck Moderne, "Propiedad privada y urbanismo", *RDP*, São Paulo, (87): 5-11, jul/set., 1988.

31. V. o município de Porto Alegre, LC 159/87, Lei municipal 6.074/87; e, Dec. Municipal 9.581/89.

32. O critério da destinação foi adotado na conceituação de imóvel rural estabelecida no art. 4.º I, do Estatuto da Terra, Lei 4.504/64, *in verbis*: "Imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se



Além do critério da destinação, também a localização<sup>33</sup> apresenta-se como indicador de diferenciação entre imóveis rurais e urbanos.

Este último critério não pode ser tomado de modo absoluto uma vez que são encontrados imóveis rurais inseridos em zonas urbanas, assim como a urbanização adentra as zonas rurais.

Isto ocorre, na 1.<sup>a</sup> hipótese, devido à falta de critérios com que os Municípios delimitam suas zonas urbanas e, igualmente, devido a especulação imobiliária, e, na segunda hipótese, devido à falta de controle das administrações locais resultando numa urbanização desordenada do solo urbano e rural e, em menor grau, com a localização de atividades de apoio à atividade agrícola, como escolas, igrejas e estabelecimentos de abastecimento.

Aplicam-se à propriedade rural as considerações expostas ao início deste trabalho sobre concepção e evolução do instituto da propriedade, assim como as mesmas garantias constitucionais e os mesmos dispositivos da lei civil.

Ao imóvel rural aplicam-se, tal como ao imóvel urbano, limitações e obrigações positivas e negativas, diferenciando-se apenas o conteúdo destas.

Quanto ao significado de função social da propriedade rural também há que salientar dois aspectos:<sup>34</sup>

O primeiro é dado pela sua utilização de acordo com sua destinação específica. Em diversas épocas estabeleceu-se a imposição da obrigação de produção aos proprietários de imóveis rústicos. Exemplos disto ocorreu, inclusive, no regime português das sesmarias, aplicado também ao Brasil colônia. Todavia a extensão das sesmarias brasileiras, a distância da coroa portuguesa tornaram letra morta tais condições.<sup>35</sup>

Não é, pois, recente a vinculação da propriedade agrária ao seu uso e produtividade.

A legislação brasileira vigente sobre reforma agrária (Lei 4.504/64), também contempla a aplicação produtiva da terra dando ênfase ao aspecto "*de função social da propriedade ligada à atribuição de um destino útil a ela*".<sup>36</sup>

O segundo aspecto aparece quando o Estatuto da Terra consagra o princípio da igualdade de oportunidade de acesso à terra, dando à função

destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada".

33. Este parâmetro é adotado pelo Código tributário Nacional, art. 29, para efeito de incidência do Imposto Territorial Rural — ITR.

34. Celso Antonio Bandeira de Mello, op. cit., pp. 39-45.

35. Marcello Caetano, "As sesmarias no direito luso-brasileiro", in *Estudos de direito civil brasileiro e português*, São Paulo, Ed. RT, 1980, pp. 10-23.

36. Adélia Moreira Pessoa, "Propriedade da terra e função social", RDP, São Paulo (69): 138-45, jan/mar. 1984.

social um caráter mais amplo do que conformar a propriedade ao uso de acordo com a sua finalidade.<sup>37</sup>

É interessante acompanhar a evolução nos textos constitucionais brasileiros e que visaram a implantação da reforma agrária. Acentua-se a importância da EC 10 à CF/46, que introduziu a desapropriação por interesse social e o pagamento com títulos da dívida pública para o pagamento da desapropriação de imóvel rural.<sup>38</sup>

No atual texto constitucional brasileiro, que dedica capítulo específico sobre política agrícola e fundiária e reforma agrária, o art. 186 estabelece os requisitos básicos para o cumprimento da função social, no que se refere à propriedade rural: “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”.

Uma vez que a possibilidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária restringe-se ao imóvel que não esteja cumprindo a sua função social (CF, art. 184) e que esteja vinculada ao aproveitamento racional e adequado temos, em consequência, que ao proprietário rural não são atribuídas apenas obrigações negativas (de não fazer), mas também, especialmente desde o Estatuto da Terra lhe são exigidas obrigações positivas (de fazer), ficando claro o duplo conteúdo, esta dupla concepção gerada pela função social da propriedade, como já apontamos anteriormente.

No entanto, verifica-se que o Estatuto da Terra dispunha ou atingia um universo mais amplo na ênfase à ampliação do acesso à propriedade rural, podendo a desapropriação com vistas à reforma agrária atingir, inclusive, propriedades produtivas, especialmente quando em regiões de conflito de terras ou de grandes latifúndios ao lado da proliferação de minifúndios.

O texto constitucional ao privilegiar o aspecto de utilização produtiva diminui a ênfase no que se refere à ampliação de condições de acesso a terra.

Sem dúvida a busca do alcance da função social da propriedade vinculando-a ao destino produtivo do bem já permite adotar uma série de providências “aptas a conformá-lo ao proveito coletivo”,<sup>39</sup> qual seja a tributação progressiva, e a proteção legal da posse produtiva, especialmente no que se refere ao usucapião especial rural (CF, art. 191).

37. Emílio Alberto Maia Gisckow, *Princípios de direito agrário*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1988, p. 15.

38. Id. *ibid.*, p. 14.

39. Celso Antonio Bandeira de Mello, *op. cit.*

Por último, ressalta-se que sendo da União a competência para legislar sobre direito agrário (CF, art. 22, I), assim como compete à esta instituir impostos sobre a propriedade territorial rural (CF, art. 153, inc. VI) recai assim, fundamentalmente à União a tarefa de orientar, direcionar e fiscalizar o exercício da função social da propriedade rural.

## CONCLUSÃO

A função social da propriedade não só apresenta características diferenciadas em razão de tratar-se de imóvel rural ou urbano, como o seu delineamento se dá, na legislação brasileira, no 1.º caso (imóvel rural), através de legislação de competência federal (CF, art. 22, I) e no caso § 2.º (imóvel urbano), através de legislação predominantemente municipal (CF, arts. 24, I; 30, VIII e 182, §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º).

O princípio da função social da propriedade, no direito contemporâneo, implica em obrigações negativas, no sentido de evitar a prática de atos que prejudiquem os vizinhos e a comunidade, bem como exige o cumprimento de obrigações positivas que são impostas aos proprietários em benefício comum.

O significado da função social da propriedade traz em seu bojo dois aspectos essenciais, quais sejam: 1. o uso de acordo com as peculiaridades do imóvel, do meio ambiente em que está inserido e da destinação que lhe é prevista na política urbana ou agrária; 2. a ampliação das condições de acesso aos referidos imóveis.

A atual constituição brasileira demonstra, ao destinar capítulos específicos sobre política urbana e política agrária, não só a preocupação, a importância da matéria, mas também acrescenta instrumentos importantes no sentido da conformação da propriedade à sua função social.

Neste sentido, no texto constitucional de 1988, a desapropriação com títulos da dívida pública, anteriormente prevista para imóveis rurais é agora também prevista para imóveis urbanos, permitindo a intervenção quando o destino de transformação ou de utilização previsto nos termos do ordenamento jurídico não esteja sendo cumprido.

Em linhas gerais, houve significativos avanços na criação de instrumentos no sentido de conformar à propriedade à sua função social. Todavia, somente o planejamento adequado, a execução séria e competente e o acompanhamento e assistência técnica efetivos permitirão que os novos instrumentos não representem apenas avanços formais ou retórica programática destinada a permanecer no papel.