

## FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

*José Darlan Costa Pereira*

Técnico Judiciário da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, ocupando, atualmente, o cargo comissionado de Assessor Judiciário do Des. Federal Edílson Nobre, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em Recife/PE.

**RESUMO:** O presente estudo tem como objetivo tecer alguns comentários sobre a função social da propriedade, analisando o processo de evolução da relação proprietário-bem, desde o início do constitucionalismo europeu até a introdução de uma função social na estrutura da propriedade, momento a partir do qual a referida relação passou a ser definida como uma situação jurídica subjetiva complexa. Nesse contexto, será abordado, também, o desenvolvimento da função social da propriedade no sistema constitucional do nosso país, oportunidade em que serão feitas algumas considerações sobre a aplicabilidade, os destinatários e os efeitos desse instituto, bem como sobre o seu papel como princípio fundamental na nossa atual Carta Magna.

Palavras-chave: propriedade, função social e constitucional.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A evolução da propriedade e sua função social: breve análise histórica. 3. Conceito de propriedade e de sua função social. 4. Função social da propriedade no ordenamento constitucional brasileiro. 4.1. As Constituições de 1824 e 1891. 4.2. A Carta Política de 1934. 4.3. A função social como princípio na Constituição de 1946. 4.4. A função social e a ordem econômica nas Constituições de 1967 e de 1969. 4.5. A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988. 4.5.1. A propriedade e sua função social como princípios da ordem econômica. 4.5.2.

A propriedade e sua função social entre os direitos e deveres individuais e coletivos. 4.5.3. Função social da propriedade e políticas urbana e agrária. 4.5.4. Destinatários da função social da propriedade. 4.5.5. A função social da propriedade e os bens móveis. 5. Considerações finais. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo expor alguns comentários sobre a função social da propriedade à luz do Direito Constitucional brasileiro, mediante uma breve análise do processo de evolução da natureza da propriedade no constitucionalismo europeu até a consolidação de seu conteúdo social no nosso ordenamento jurídico, especificamente na Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, será apresentada uma definição atual para a propriedade e para a sua função social, destacando-se a importância desta no âmbito constitucional, como princípio jurídico garantidor do direito de propriedade e norteador da atuação estatal na ordem econômica e social, bem como nas políticas urbana e agrária.

Será abordado, também, o desenvolvimento da natureza da propriedade e o nascimento de sua função social no sistema constitucional do nosso país, oportunidade em que serão feitas algumas considerações sobre a aplicabilidade, os destinatários e os efeitos da função social da propriedade, bem como sobre o seu papel como princípio fundamental do nosso texto constitucional de 1988.

Vale registrar que a abrangência e a dinamicidade do tema em destaque tornam inviável o esgotamento da matéria em poucas palavras, servindo as opiniões explanadas, neste trabalho, como ponto de partida para uma reflexão melhor acerca da função social da propriedade e de sua relevância para a concretização das normas constitucionais que regulam o direito de propriedade.

## 2. A EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL: BREVE ANÁLISE HISTÓRICA

Partindo de sua concepção romana como *ius utendi, fruendi et abutendi* (direito particular do proprietário usar, fruir e dispor da coisa que lhe

pertence), a propriedade, ao longo da evolução da sociedade política, foi agregando fatores políticos e econômicos a sua natureza, passando a ser considerada, já no Estado Moderno (séculos XVII e XVIII), como importante fonte de acumulação de riquezas, assumindo uma função extremamente capitalista, voltada para a constituição crescente e desenfreada de renda através do acúmulo de terras, cuja distribuição foi, no transcorrer da história moderna e contemporânea, se tornando cada vez mais desigual na população, conforme escreveu LOCKE (2005, p. 50) em sua clássica obra:

É evidente que os homens concordaram com a posse assimétrica da terra, tendo descoberto, pela aceitação tácita e espontânea, a maneira de alguém possuir licitamente mais terra do que aquela cujo produto pode utilizar, recebendo em troca, pelo excesso do produto, ouro e prata que pode guardar sem causar dano aos outros, uma vez que estes metais não se deterioram nem se estragam. Os homens viabilizaram tal divisão desigual de posses à margem da sociedade sem precisar de acordos especiais, atribuindo valor ao ouro e à prata, e concordando tacitamente sobre o uso do dinheiro; e havendo governos, as leis regulam o direito de propriedade, e constituições positivas determinam a posse da terra.

Nesse contexto, após a Revolução Francesa, o direito de propriedade, nas palavras de WALD (2002, p. 112):

[...] destaca-se assim dos direitos políticos, desligando-se do poder de jurisdição e do direito de cobrar imposto, e afirmando-se como direito civil, direito à utilização econômica da coisa, garantindo-se ao seu titular a mais ampla liberdade, dentro dos limites da regulamentação legal existente.

Nas disposições da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a propriedade foi consolidada como “um direito inviolável e sagrado” (art. 17). A partir desse momento, “deu-se por afirmada a natureza

fundamental do direito de propriedade, manifestação necessária do direito de liberdade e à igualdade” (ROCHA, 2004, p. 69). Essa ideia foi bastante influenciadora dos sistemas jurídicos que elaboraram suas constituições sob o modelo constitucional europeu daquela época.

Nessa mesma linha de pensamento, o Código de Napoleão (1804), em seu art. 544, declarou a propriedade privada como “um direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis e regulamentos”. Aqui, porém, já se percebe uma limitação no exercício desse direito, no sentido de romper com a total liberdade concedida à relação proprietário-bem, fazendo com que a sua natureza absoluta passasse a ser considerada de forma relativa, o que resultou em uma contradição em face da interpretação desse artigo, pois, a partir do momento em que o uso e a disposição das coisas só poderiam ser feitos da maneira não proibida pelas leis e regulamentos, restava claro que a forma de administração dessa propriedade não seria feita da “maneira mais absoluta”.

As experiências vividas pelo Estado Liberal, durante todo o século XIX, mostraram que a noção de propriedade privada adotada pelo liberalismo econômico não atendia às necessidades da sociedade, uma vez que essa concepção se encontrava “longe da realidade e distanciada dos interesses do povo, servindo apenas à acumulação do capital e afastando o ser humano da natureza – em se tratando de bem imóvel –, isto é, de sua fonte primeira de vida” (GAMA & OLIVEIRA, 2008, p. 44).

As modificações sociais, políticas e econômicas que ocorreram durante a evolução do sistema capitalista até meados do século XX (crescimento populacional acelerado nas grandes cidades, êxodo rural em grande escala, aumento das desigualdades sociais, aparecimento de novas classes socioeconômicas, queda de regimes monárquicos e ressurgimento de democracias, desenvolvimento econômico voltado para a sustentabilidade social, etc.), assim como as crescentes reivindicações da sociedade em desfavor do uso cada vez mais abusivo da propriedade, cuja aquisição se dava (e ainda hoje se dá) de maneira desigual na população, fizeram com que o direito de propriedade também evoluísse, de forma que esse instituto jurídico, antes visto como uma relação proprietário-bem de natureza estritamente privada, exercida somente para o enriquecimento do titular do domínio, passou a ter um conteúdo social, o qual impôs uma

nova condição para o exercício das faculdades inerentes à relação entre o proprietário a e coisa que lhe pertence: o cumprimento de uma função social.

De acordo com DERANI (2002, p. 61):

Toda riqueza individual é socialmente produzida. É pela apropriação de recursos disponíveis a toda a sociedade e pelo concurso da força de trabalho e da renda das pessoas, destinada ao consumo em sociedade, que a riqueza é produzida. Essa apropriação individualizada de riqueza social é mais aguda quando se torna a apropriação de recursos naturais.

Ora, sendo a propriedade elemento de riqueza social e fonte de recursos naturais, e, uma vez adquirida pelo indivíduo com a ajuda, ainda que indireta, de toda a sociedade, conforme escreve a ilustre autora, nada mais justo do que objetivar uma função social no seu uso, na sua fruição, na sua disposição e na sua reivindicação, voltada para a satisfação do bem-estar coletivo.

Em razão disso, seria, então, a relação proprietário-bem reconhecida e protegida pelo ordenamento jurídico através de normas jurídicas que representam o direito de propriedade, o qual se traduz no “regime jurídico que incide sobre a propriedade, quer dizer, sobre a ligação havida entre o proprietário e o bem submetido a sua vontade e disposição” (ROCHA, 2004, p. 61).

Nas precisas palavras de DERANI (2002, p. 58):

Propriedade traduz uma relação, sobre a qual recai uma proteção jurídica. Não é propriedade um direito. Direito é sua proteção. Assim, direito de propriedade é o direito à proteção da relação de um sujeito sobre um objeto. Somente aquela relação que preenche requisitos determinados pelo direito é passível de ser protegida. Essa proteção pelo direito de uma relação individual entre sujeito e objeto justifica-se pelo seu efeito na sociedade. [...]

Função social da propriedade, portanto, não é função de direito nem de um bem inanimado, mas é a vinculação

dos efeitos da relação material sujeito-objeto com a sociedade. Falar em função social da propriedade é dispor sobre a instrumentalidade da relação de propriedade em relação à construção da sociedade.

Nesse sentido, MEIRELLES (2005, p. 577), utilizando as expressões do jurista Léon Duguit, precursor da teoria da função social, escreveu que a propriedade “deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza”.

A introdução de um conteúdo social no conceito de propriedade só ocorreu efetivamente com a consolidação do Estado Social, fruto do constitucionalismo social (iniciado com as Constituições do México, de 1917, e de Weimar, da Alemanha, de 1919), onde, de acordo com ROCHA (2004, p. 74):

[...] a propriedade deixa de ser vislumbrada sob a ótica eminentemente privatista e passa a ser informada, em seu conteúdo, pela propriedade-função social. O princípio informador deste constitucionalismo traz a marca da Justiça social. Universaliza-se o constitucionalismo social e socializam-se os instrumentos de produção.

Surge, então, uma obrigação social qualificadora da função da propriedade, imposta pelo princípio da solidariedade, em virtude do qual se configura o direito de propriedade como um regime jurídico que, consoante as expressões de ROCHA (2004, p. 81):

[...] não pode ser vislumbrado apenas sob a ótica, o interesse ou mesmo o capricho de uma pessoa, como se ela existisse soçobrando em todo o mundo e o mundo não dependesse da ação conjunta de todos e da ação coordenada de cada um com os demais componentes da sociedade política.

Essa ideia de obrigação social, conforme complementa a nobre autora, tem, também, como fundamento o princípio da justiça social, o qual “contamina a função que a propriedade terá de cumprir para que se legitime

e possa ser buscada a sua destinação segundo compromisso solidário com todos e com cada qual dos membros da sociedade política” (ROCHA, 2004, p. 82).

Como consequência disso, o regime jurídico da propriedade passou, então, a ser regido não mais somente por normas de direito privado, mas, também, por normas de direito público, em face do constante interesse coletivo no desempenho de uma função social, com uma visão, agora, voltada, também, para a solução dos problemas relacionados com a distribuição desigual e concentração individualista da propriedade na sociedade, tendo como objetivo último a justiça social.

Muitos autores escrevem que a introdução da função social no conceito de propriedade está relacionada ao processo de *publicização* do direito civil (GUIMARÃES JÚNIOR, 2003, p. 115), pois a “introdução da função social em um ordenamento jurídico que reconhece e garante a propriedade privada implica a superação dessa contraposição entre direito público e privado” (GAMA & OLIVEIRA, 2008, p. 49).

Portanto, o regime que garante o direito de propriedade passou a ser composto por normas administrativas, ambientais, urbanísticas, agrárias, etc., mas tendo como base fundamental as normas constitucionais. Ao Direito Civil cabe apenas “disciplinar as relações jurídicas civis decorrentes do direito de propriedade” (FRANÇA, 1999, p. 1).

### 3. CONCEITO DE PROPRIEDADE E DE SUA FUNÇÃO SOCIAL

A evolução da sociedade e, conseqüentemente, do Direito, implicou o desenvolvimento da função da propriedade, em que ela deixou, assim, de ter um conteúdo estático, representado por uma relação de domínio egoístico do proprietário sobre o seu bem, para assumir uma natureza dinâmica, fundamentada nos princípios da justiça social e da solidariedade.

Nesse conteúdo dinâmico, passaram a coexistir um direito subjetivo individual do titular do domínio, fundado na relação proprietário-bem de caráter absoluto, exclusivo e perpétuo, e um direito subjetivo público da sociedade, fundado no cumprimento de uma função social como condição para o reconhecimento e a proteção do direito de propriedade no ordenamento jurídico.

Dessa forma, prevalece o entendimento doutrinário de que a propriedade

se define, atualmente, como uma situação jurídica subjetiva complexa, constituindo, conforme nos ensina SILVA (2007, p. 273), não mais uma só instituição, mas diversas instituições, diferenciadas “em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares”.

Na explicação contundente de MORAES (1999, p. 122), a propriedade “é *situação jurídica* porque é um *centro de interesses*. É uma *complexa situação* porque de ambos os lados encontram-se aspectos positivos e negativos, ativos e passivos” (grifos no original).

Logo em seguida, o ilustre autor arremata dizendo que:

Falar em propriedade é, em síntese, falar de uma *situação jurídica subjetiva complexa*, compreensiva de poderes, faculdades, deveres jurídicos, obrigações, encargos, ônus e limitações; sendo o vetusto *direito subjetivo de propriedade* apenas uma situação jurídica de ocorrência possível, em casos particulares, inservível para designar a multiplicidade fenomenológica do direito de propriedade. (grifos no original) (MORAES, 1999, p. 124)

Tão árduo como atribuir um conceito jurídico atual para a propriedade é esboçar uma definição concisa para a sua função social, tendo em vista as diversas, porém complementares, concepções trazidas pelos estudiosos do Direito acerca de sua natureza.

MORAES (1999, p. 111), após uma análise precisa da natureza da função social da propriedade, conclui que ela é definida como:

[...] o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício do direito de propriedade ou não, exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposição de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para satisfação de uma necessidade social, temporal e especialmente considerada.

Por sua vez, GAMA & OLIVEIRA (2008, p. 51) observam que a noção de função social como limitação à propriedade não deve mais ser considerada como correta, em face do amplo reconhecimento constitucional que foi

dado à matéria. Em face disso, os ilustres autores complementam essa afirmação dizendo que:

[...] deve-se reconhecer que função social integra a propriedade; a função social é a propriedade, e não algo exterior ao direito de propriedade. E, uma vez não cumprida a função social, o direito de propriedade será esvaziado (GAMA & OLIVEIRA, 2008, p. 51)

Para BASTOS (2002, p. 363), a função social da propriedade “nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal”.

Hoje, a função social é reconhecida como princípio jurídico, disciplinado constitucionalmente para ser a direção do exercício das faculdades atribuídas ao proprietário, com o objetivo maior de vincular o uso, a fruição e a disposição da propriedade à satisfação do interesse coletivo, promovendo-se, assim, a justiça social.

Portanto, a função social da propriedade pode ser definida como o *fundamento constitucional de legitimação do direito de propriedade, que integra a estrutura desta para reconhecer e garantir o exercício desse direito no ordenamento jurídico vigente, sob a condição de terem que ser cumpridas obrigações impostas ao proprietário, direta ou indiretamente, com o objetivo de satisfazer o interesse coletivo e promover a justiça social.*

#### **4. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

##### **4.1. AS CONSTITUIÇÕES DE 1824 E 1891**

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 e a da República de 1891 não fizeram qualquer menção à função social da propriedade, sendo protegido o direito do proprietário com todo o seu caráter particular (arts. 179 e 72, respectivamente). Previa-se, contudo, a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, não se referindo, no entanto, a uma

intervenção do Estado na propriedade como forma de garantia de uma função social.

#### **4.2. A CARTA POLÍTICA DE 1934**

Somente com a promulgação da Constituição de 1934 é que a função social foi inserida no nosso ordenamento jurídico, sendo a propriedade declarada como direito fundamental (ROCHA, 2004, p. 80). No inciso 17 do art. 113 da referida Carta Política foi garantido o direito de propriedade, cujo exercício não poderia se voltar contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinasse.

“Era apenas um limite negativo” (MORAES, 1999, p. 38), embora o constituinte daquele período já defendesse a introdução de uma função social no conteúdo do direito de propriedade. Entretanto, essa norma constitucional, a depender de lei que a regulamentasse, não possuía aplicabilidade imediata, pois estava condicionada à vontade do legislador infraconstitucional.

#### **4.3. A FUNÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946**

Após um silêncio total da Constituição de 1937 em relação a um sentido social no direito de propriedade, foi promulgada, então, a Constituição Brasileira de 1946, que deu uma atenção muito especial à função social da propriedade.

A partir dessa Carta Política de 1946, o exercício do direito do proprietário passou a ter como condição *sine qua non* o cumprimento de uma função que atendesse à coletividade, conforme interpretação do art. 147 daquele texto constitucional, o qual, ao mesmo tempo que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social, afirmava que a “lei poderá, com observância do disposto no art. 114, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

Sobre esse dispositivo constitucional, MORAES (1999, p. 39) afirma que:

O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social era, inegavelmente, o reconhecimento explícito do princípio da função social da propriedade.

Inobstante o caráter programático do dispositivo, estava o legislador autorizado a intervir no domínio privado em benefício de toda a sociedade e a condicionar o exercício do direito de propriedade a um fim social.

Como prova disso, a função social inspirou o legislador do período daquela Carta Magna a disciplinar, no nosso ordenamento jurídico, a modalidade de desapropriação por interesse social (Lei nº 4.132/62), tendo como principal fundamento a satisfação do bem-estar social em detrimento do uso egoísta e abusivo da propriedade pelo particular. Mais tarde (1964), foram inseridas, no texto constitucional de 1946, normas que tratavam, em especial, da desapropriação da propriedade territorial rural para fins de reforma agrária (Emenda nº 10). Em face disso, o governo, vigente naquele mesmo ano, promulgou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504), o qual, conforme disciplina seu art. 1º, procura regular os direitos e deveres referentes aos bens imóveis rurais, para os fins de implantação da reforma agrária e promoção da política agrícola (cf. ROCHA, 2004, p. 83).

#### **4.4. A FUNÇÃO SOCIAL E A ORDEM ECONÔMICA NAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1969**

Nas Cartas Magnas de 1967 e de 1969, a função social da propriedade assumiu a qualidade de princípio da ordem econômica (arts. 157 e 160, inciso III, respectivamente), coexistindo com a garantia do direito de propriedade (arts. 150, § 22, e 153, § 22, respectivamente). O art. 157 da Norma Fundamental de 1967, em seu § 1º, atribuiu à União a competência para promover desapropriação da propriedade territorial rural para a promoção da função social. Por sua vez, a nossa Carta Política de 1969, em seu art. 161, *caput* e § 2º, manteve a competência da União para desapropriar propriedade territorial rural, limitada a áreas incluídas em zonas prioritárias e que somente poderia ser exercida quando o bem contrariasse o princípio da função social.

O Estado passou, então, a ter a função social da propriedade como fundamento para sua intervenção no domínio econômico, com a finalidade de garantir o desenvolvimento nacional e a justiça social.

#### **4.5. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Como o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a função social da propriedade manteve o seu *status* de princípio da ordem econômica, porém, foi inserida no conteúdo estrutural da propriedade, uma vez que, antes de 1988, no ordenamento jurídico brasileiro, ela “foi considerada a principal limitação de direito constitucional à propriedade; incluía-se a função social dentro das limitações ao direito de propriedade, como se fosse algo exterior a ele” (GAMA & OLIVEIRA, 2008, p. 51).

##### ***4.5.1. A propriedade e sua função social como princípios da ordem econômica***

A CRFB de 1988 declarou, em seu art. 170, inciso II, que a propriedade privada, assim como a função social da propriedade, também se constitui em um dos princípios da ordem econômica, a “fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

O nosso atual texto constitucional visualizou, portanto, a importância da propriedade privada para a ordem social e econômica em um ordenamento jurídico que adotou o capitalismo como sistema de produção dos bens necessários ao desenvolvimento social, em que ela representa “uma das vigas mestras do nosso sistema econômico, respaldando a premissa de que os meios de produção devem estar com o setor privado” (TOLEDO, 2004, p. 189). Em face disso, impôs-se ao Estado a “proteção aos bens econômicos de propriedade particular, cuja detenção não pode sofrer ameaça ou contenção, a não ser em casos excepcionais, que a Constituição predetermina” (TOLEDO, 2004, p. 189).

A Carta Magna de 1988 declarou, pois, a propriedade privada como princípio da ordem econômica com a finalidade de impor limites à intervenção estatal no domínio econômico. Entretanto, visando combater o abuso de direito e a distribuição desigual de propriedades na sociedade, o que compromete o desenvolvimento econômico e social do país, como também contraria os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no art. 3º da referida Carta Política, o nosso constituinte, sabiamente, declarou também a função social da propriedade como

princípio da ordem econômica, no sentido de legitimar qualquer intervenção do Estado na relação particular proprietário-bem, que busque satisfazer o interesse social e garantir o progresso da economia do nosso país.

#### **4.5.2. A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL ENTRE OS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

A nossa Constituição vigente trouxe, no seu capítulo que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, a propriedade e sua função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII, respectivamente).

Isso significa dizer que a propriedade representa um direito fundamental garantido constitucionalmente sob o fundamento do princípio jurídico da função social, de forma que a propriedade “não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado”, e a sua previsão entre os direitos individuais significa a garantia constitucional não da *propriedade privada*, mas da *propriedade enquanto instituição*, no seu aspecto geral, “não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu” (SILVA, 2007, p. 270-271).

Tanto a propriedade como a sua função social, disciplinadas no art. 5º da nossa atual Carta Política, foram cimentadas no nosso sistema jurídico, uma vez que, por força do art. 60, § 4º, IV, estão configuradas como cláusulas pétreas, não podendo ser removidas do nosso texto constitucional, ainda que por meio do poder constituinte derivado. E uma eventual alteração desses institutos está condicionada a não contrariar o conjunto das normas constitucionais que se referem ao assunto, além de ter que se submeter a um rigoroso processo legislativo.

Sobre a aplicabilidade imediata da função social da propriedade enquanto princípio constitucional, disposta no art. 5º da nossa atual Carta Política, a despeito de alguns autores atribuírem a ela um caráter programático, entende-se, perfeitamente, que a sua aplicação há de ser direta e imediata em todas as situações referentes ao direito de propriedade, consoante dicção do parágrafo primeiro do mencionado dispositivo constitucional (“as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”).

De acordo com lição de CANOTILHO (1993, p. 186), a aplicabilidade imediata das normas de direitos, garantias e liberdades constitucionais

significa “a rejeição da ideia criacionista conducente ao desprezo dos direitos fundamentais enquanto não forem positivados a nível legal”. Nesse sentido, explica o respeitado constitucionalista português que a aplicação direta e imediata “não significa apenas que os direitos, liberdades e garantias se aplicam independentemente da intervenção legislativa”, mas significa também que “eles valem directamente contra a lei, quando esta estabelece restrições em desconformidade com a constituição” CANOTILHO (1993, p. 186). Assim, conclui o notável mestre lusitano que:

[...] a aplicação directa dos direitos fundamentais implica ainda a inconstitucionalidade de todas as leis pré-constitucionais contrárias às normas da constituição consagradoras e garantidoras de direitos, liberdades e garantias ou direitos de natureza análoga (CANOTILHO, 1993, p. 186)

Portanto, inegáveis são as palavras de SILVA (2007, p. 282) ao afirmarem que a “norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, é de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais”.

#### **4.5.3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E POLÍTICAS URBANA E AGRÁRIA**

A Constituição Federal de 1988 menciona de forma expressa a função social da propriedade nos seus capítulos que versam sobre as políticas urbana (art. 182) e agrícola (arts. 184, 185 e 186), gerando para o Poder Público o dever de intervir na propriedade privada com os objetivos de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (caput do art. 182), atendendo-se, dessa forma, às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor de cada Município (§ 2º do art. 182), quanto à propriedade urbana, e garantir a execução da reforma agrária, mediante o procedimento da desapropriação, com direito à indenização para o proprietário, quando as grandes terras rurais improdutivas não cumprirem uma função social, ou seja, quando não atenderem ao aproveitamento racional e adequado,

à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, à observância das disposições que regulam as relações de trabalho e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (incisos I a IV do art. 186).

O art. 185 da Norma Fundamental de 1988 estabelece que a propriedade rural produtiva não será objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, ainda que não esteja ela cumprindo, de fato, uma função social. No entanto, o parágrafo único do mencionado citado dispositivo constitucional preceitua que “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

Em outras palavras, isso quer dizer que o fato de a propriedade rural produtiva não poder ser alvo de expropriação estatal para a execução da reforma agrária, não representa que ela esteja livre do cumprimento de uma função social, haja vista a previsão do texto constitucional no sentido de garantir a efetivação desta, ainda que mediante legislação infraconstitucional, a qual, no entanto, não poderá contrariar os ditames constitucionais do princípio da função social da propriedade.

Em relação à política urbana, o princípio da função social da propriedade estimulou o legislador ordinário a elaborar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual representa um importante instrumento normativo de aplicação desse princípio, garantindo, entre outros benefícios, o “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, e a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (art. 2º, incisos I, IV, IX e XII, da Lei nº 10.257/2001).

Com relação à intervenção estatal na propriedade privada, BANDEIRA DE MELLO (2009, p. 863) deixa transparecer, com razão, que a função social da propriedade representa o fundamento normativo constitucional

da desapropriação, servindo a referida de instrumento utilizado pelo Estado com a finalidade de efetivação da política urbana e da realização da reforma agrária, as quais representam, em um sentido maior, a satisfação do interesse social em desfavor do exercício irregular dos direitos do proprietário, isto é, desligados do cumprimento de uma função social.

#### **4.5.4. DESTINATÁRIOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A função social da propriedade, sendo um princípio constitucional fundamental, tem efeito vinculante, pois representa norma de direção e interpretação no Direito, contendo decisão política fundamental que o constituinte acolheu no texto constitucional (SILVA, 2007. p. 95), destinando-se, portanto, não só ao proprietário e ao legislador, mas, também, ao administrador, ao magistrado e até aos não-proprietários.

Conforme escreve BULOS (2002, p. 150), a função social da propriedade:

Trata-se de um dever irrenunciável, indisponível, porque de ordem pública, ainda que este dever se correlacione com o exercício de um dever individual, geneticamente tido como um dever disponível e transacionável, que inclusive poderá deixar de sê-lo em razão do princípio da função social.

Portanto, o proprietário deve exercer o seu direito de propriedade vinculado ao cumprimento da função social; o legislador, ao normatizar sobre o assunto, vincula-se também a esse princípio constitucional; o administrador, no exercício da função administrativa, encontra-se obrigado a seguir os ditames estabelecidos pelo sentido social do direito de propriedade; havendo conflitos sobre o tema, o intérprete aplicador do Direito deve orientar-se pela concretização da função social; por fim, os não-proprietários representam os titulares dos direitos coletivos decorrentes da aplicação desse princípio fundamental, sendo previstos, constitucionalmente, os instrumentos da ação popular e da ação civil pública como remédios para a garantia desses direitos.

#### 4.5.5. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS BENS MÓVEIS

Apesar de o constituinte de 1988 não ter feito especificação sobre a abrangência do princípio da função social sobre a propriedade móvel, é indiscutivelmente reconhecido pela doutrina constitucionalista a sua incidência sobre os bens móveis (corpóreos e, até mesmo, os incorpóreos), desde que possam ser expressos economicamente, pois a propriedade não é um direito “intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder” (DUGUIT *apud* BULOS, 2002, p. 150).

Nesse sentido, BULOS (2002, p. 150) afirma que a extensão da função social da propriedade deve ser encarada “sob o aspecto real do poder jurídico de disposição que compete ao titular desse direito. Se esse poder recair sobre bens móveis, a sua extensão poderá facilmente ser estipulada, tendo-se em vista que ocupam no espaço lugar nitidamente definido”.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O centro das discussões sobre a propriedade sempre envolveu a natureza de sua função, cujo desenvolvimento, ao longo da história da humanidade, teve um importante papel na evolução do próprio conceito de propriedade.

Esse processo evolutivo não ocorreu de forma retilínea, uniforme, em um sentido do individual para o social, pois a função da propriedade teve – e ainda tem – o seu rumo estabelecido pelo ordenamento jurídico no tempo e no espaço, de acordo com os objetivos do Estado no exercício de suas funções públicas, que variam de acordo com a vontade dos dirigentes e, em último campo, da sociedade.

Em consequência desse desenvolvimento constante, a propriedade não se resume mais àquela noção clássica de direito natural, voltado essencialmente para a subsistência humana, uma vez que houve a sua positivação jurídica, inclusive na órbita constitucional, como forma de determinar a ela o cumprimento de uma função social. Possui ela, ainda, um caráter provedor das necessidades individuais, só que, atualmente, existe o dever social de atender a interesses supraindividuais, muito mais além, portanto, do que os anseios particulares do proprietário.

E a base elementar da propriedade que justifica a satisfação de interesses coletivos encontra-se revestida pelo princípio da função social da propriedade, reconhecido constitucionalmente como um dos objetivos traçados pela República Federativa do Brasil, norteador de toda atividade estatal na ordem econômica e social que tenha como finalidade a rejeição do individualismo possessivo, como forma de garantir a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público e da justiça social.

A CRFB de 1988 trouxe uma dimensão ainda maior à função social da propriedade, disciplinando-a como fundamento constitucional estruturador do direito de propriedade, em face de suas acepções econômicas, sociais, ambientais e culturais, personificadas através de um princípio jurídico fundamental para a garantia do bem-estar social, no presente e no futuro.

A sociedade, portanto, depende dos bens econômicos, da preservação do meio ambiente e da proteção de sua cultura para a projeção de sua própria existência. A propriedade, enquanto vista como instrumento de apropriação de recursos naturais apenas para a satisfação de interesses econômicos individuais, representa um entrave tanto para o desenvolvimento econômico, social e cultural da população, como para a conservação de um meio ambiente protegido e equilibrado.

O proprietário, bem como o Estado, representado pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, e também toda a sociedade política, são peças fundamentais para a harmonização entre o direito fundamental de propriedade, o princípio de sua função social e os direitos coletivos e difusos, pois o cumprimento da função social, cultural e ambiental da propriedade assume um importante papel na garantia de uma vida digna e justa para o ser humano, e de uma existência duradoura e próspera para o nosso *habitat*.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002;

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 4ª ed. rev. e atual. até a emenda constitucional n. 35/2001. São Paulo: Saraiva, 2002;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6ª ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993;

DERANI, Cristiane. A propriedade na constituição de 1988 e o conceito da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 7, n. 27, jul.-set. 2002;

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=676>>. Acesso em: 24 abr 2009;

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Andrea Ribeiro de. Função social da propriedade e da posse. *In*: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da (Coord.). **Função social no direito civil**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2008;

GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Função social da propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 8, n. 29, jan.-mar. 2003;

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2005;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009;

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a constituição federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999;

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio constitucional da função social da propriedade. *In*: BACELLAR FILHO, Roberto (Coord.). **Direito Administrativo Contemporâneo: estudos em memória do Professor**

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. Belo Horizonte: Fórum, 2004;

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007;

TOLEDO, Gastão Alves de. **O direito constitucional econômico e sua eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004;

WALD, Arnaldo. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 11<sup>a</sup> ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.